Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky

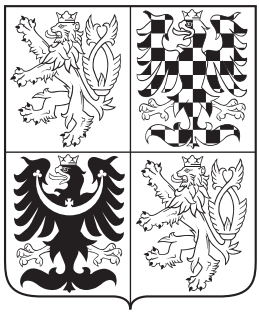
Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 1 18.11.16 11:05

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 2 18.11.16 11:05

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 77 / ročník 2015 – II. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 3 18.11.16 11:05

Vzor citace:
Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 77.
Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2016

CIP – KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR
Česko. Ústavní soud
Sbírka nálezů a usnesení. Sv. 77, ročník 2015. – II. díl/Ústavní soud České republiky. – Vyd. 1. – V Praze : C. H. Beck, 2016, 992 s.
ISBN 80-7179-029-X (soubor : váz.).
ISBN 978-80-7400-635-7 (váz.)
342.565.2 * 347.951 * (437.3)
Česko. Ústavní soud
ústavní soudy – Česko
soudní nálezy a usnesení – Česko
sbírky
342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Vydal Ústavní soud České republiky v Nakladatelství C. H. Beck v Praze roku 2016
Vydání první
Sazba: SV, spol. s r. o.
Tisk: Finidr, s.r.o.

© Ústavní soud České republiky, Nakladatelství C. H. Beck, 2016

ISBN 978-80-7400-635-7 (C. H. Beck. Praha)
ISBN 80-7179-029-X (Soubor)

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 4 18.11.16 11:05

OBSAH

I. Nálezy

Č. 67 K hodnocení důkazů odvolacím soudem v trestním řízení K zásadě presumpce neviny 31

Č. 68 K povinnosti soudů respektovat věcnou a časovou působnost zákona č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, při rozhodování restitučních sporů týkajících se původního majetku židovských právnických osob 51

Č. 69 K aplikaci podmínky využití předžalobní výzvy k plnění při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení s ohledem na znění občanského soudního řádu účinné v době zahájení řízení 67

Č. 70 K povinnosti soudu umožnit účastníkům řízení, aby se vyjádřili k uplatnění moderačního práva před rozhodnutím o náhradě nákladů občanského soudního řízení 73

Č. 71 K povinnosti soudu vyzvat účastníka k opravě a doplnění nesrozumitelného podání ve věci doby, po kterou je požadována náhrada za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti 79

Č. 72 K přiměřenému zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou neúměrnou délkou soudního řízení 89

Č. 73 K porušení práva na přístup k soudu nesprávným odmítnutím dovolání pro opožděnost 103

Č. 74 K otázce příspěvku České kanceláři pojistitelů v případě havarovaného vozidla vedeného v registru vozidel 111

Č. 75 K právu na přiměřenou délku rozvodového řízení 119

Č. 76 K posuzování podmínek procesního nástupnictví v souvislosti s podezřením na protiprávní jednání při postoupení pohledávky 129

Č. 77 Ke vzniku škody způsobené nezákonným trestním stíháním v případě úhrady nákladů obhajoby peněžními prostředky získanými z půjčky 141

Č. 78 Ke stanovení výše nákladů exekuce s přihlédnutím k již zaplacené náhradě nákladů v jiné skončené exekuční věci s týmiž účastníky 149

Č. 79 K žalobní legitimaci ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí o výši úhrad a zařazení léčivých přípravků 159

Č. 80 Ke kolizi mezi svobodou projevu a právem na ochranu osobnosti 167

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 5 18.11.16 11:05

OBSAH

Č. 81 K odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným věznění v době komunistického režimu 177
Č. 82 K omezení osobní svobody nařízením pozorování obviněného za účelem vyšetření duševního stavu ve zdravotnickém zařízení .. 191
Č. 83 K ústavněprávním aspektům přezkumu insolvenčního řízení 197
Č. 84 K zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy ve správním řízení 237
Č. 85 K odůvodnění dlouhotrvající útěkové vazby 247
Č. 86 K přiměřenosti zásahu do vlastnického práva akciové společnosti při vydání majetku získaného v rámci privatizace od státu restituentce 259
Č. 87 K odpovědnosti státu za škodu způsobenou v přestupkovém řízení procesními pochybeními správních orgánů 273
Č. 88 Ke kolizi práva pokojně se shromažďovat s právem dětí na zvláštní ochranu jejich zdravého mravního a psychického vývoje 285
Č. 89 K prokázání bezdůvodného obohacení užitím autorského díla bez licenčního oprávnění při umístění televizního přijímače v půjčovně DVD nosičů 303
Č. 90 K otázce zásahu do autorských práv neuzavřením licenční smlouvy s kolektivním správcem v případě užívání rozhlasového přijímače v provozovně opravny obuvi 315
Č. 91 K náhradě škody způsobené nezákonným správním rozhodnutím ministerstva zrušeným v přezkumném řízení ministrem 327
Č. 92 K aktivní legitimaci žadatelů o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění k podání správní žaloby 333
Č. 93 K návrhu na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. 339
Č. 94 K nepřípustnosti neodůvodněného trvání předběžného opatření upravujícího poměry dítěte po dlouhou dobu 377
Č. 95 K posuzování bezdůvodného obohacení pro neuzavření licenční smlouvy s kolektivním správcem autorských práv při užívání rozhlasového přijímače v prodejně 407
Č. 96 K právu obviněného být osobně slyšen při rozhodování soudu o dalším trvání vazby 415
Č. 97 K přepjatému formalismu obecných soudů při posuzování předžalobní výzvy 423
Č. 98 K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů 429

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 6 18.11.16 11:05

OBSAH

Č. 99 K přípustnosti vydání osoby, které byla udělena mezinárodní ochrana, k trestnímu stíhání do jiného státu 473
Č. 100 K právu na nestranného soudce a vztahu námitky podjatosti k podmínkám uplatnění žaloby pro zmatečnost z důvodu rozhodování vyloučeným soudcem 491
Č. 101 K závaznosti nálezů Ústavního soudu týkajících se kritérií pro stanovení výše odměny soudního exekutora 503
Č. 102 K nepřiměřené sankci za správní delikt nelegálního zaměstnávání 513
Č. 103 K problematice střídavé péče 519
Č. 104 K ústavně souladnému rozhodování soudu o stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby 527
Č. 105 K významu dobré víry při nabytí nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka 539
Č. 106 K rozhodování obecných soudů o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení 555
Č. 107 K placení povinného ručení u neprovozovaného vozidla vedeného v centrální evidenci 561
Č. 108 K postupu dovolacího soudu při posuzování otázky, již účastníci řízení považují za otázku zásadního právního významu 567
Č. 109 K vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 577
Č. 110 K rozhodování obecných soudů o úpravě styku rodičů s nezletilým dítětem 607
Č. 111 K rozsahu poslanecké imunity a indemnity 621
Č. 112 K okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnancem z důvodu nevyplacení mzdy 651
Č. 113 K rozhodování obecných soudů o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím 665
Č. 114 K určování výše náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem v exekučním řízení 673
Č. 115 K interpretaci procesních předpisů určených k ochraně práv žadatele o informace 685
Č. 116 K počítání lhůty pro rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě 697
Č. 117 K rovnováze práv a povinností stran spotřebitelské smlouvy o propagaci reklamní plochy
K náležitému odůvodnění soudního rozhodnutí 711
Č. 118 K omezení svobody projevu v tisku plynoucímu ze zásady presumpce neviny 721

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 7 18.11.16 11:05

OBSAH

Č. 119 K opomenutým důkazům v tzv. bagatelním občanskoprávním sporu 739
Č. 120 K ustanovení opatrovníka účastníkovi správního řízení neznámého pobytu 745
Č. 121 K povinnosti obecného soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí 753
Č. 122 K návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho některých ustanovení 759
Č. 123 K návrhu na zrušení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
K pokutě za opožděné tvrzení daně 867
Č. 124 K právu na spravedlivou náhradu za vyvlastněný majetek 899
Č. 125 Ke stanovení výše škody vzniklé prodejem zastavených nemovitostí ve veřejné dražbě vycházející z nesprávného znaleckého ocenění 915
Č. 126 K porušení práva na spravedlivý proces a zásahu do osobní svobody při ignorování dodatečného, leč v zákonné lhůtě doručeného odůvodnění stížnosti proti usnesení o ponechání obviněného ve vazbě 927

II. Usnesení

Č. 6 K otázce restitučního vydání a určení vlastnického práva k samostatné stavbě vodního jezu ve vztahu k vydané stavbě mlýna 933
Č. 7 K ústavnosti postupu správních soudů při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby dálnice 943
Č. 8 K vyloučení aktivní legitimace obce k podání ústavní stížnosti v souvislosti s exekučním vymáháním pokuty uložené v přestupkovém řízení jejím obecním úřadem 957

III. Stanoviska

Stanovisko pléna Ústavního soudu č. 41/15 963

Systematický rejstřík nálezů 970
Systematický rejstřík uveřejněných usnesení 972
Stanoviska pléna 973
Věcný rejstřík 974

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 8 18.11.16 11:05

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

nový občanský zákoník
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

obč. zák.
zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

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

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 9 18.11.16 11:05

ČASTO POUŽÍVANÉ ZKRATKY

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, nález č. 172, str. 519

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 10 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

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

čl. 1 – N. č. 69, 74, 78, 80, 81, 83 až 85, 87, 88, 98, 100, 102, 109, 111, 116, 117, 122 až 124
usn. č. 7
čl. 2 – N. č. 68, 78, 90, 98, 103, 105, 122, 123
čl. 4 – N. č. 80, 82, 83, 86, 88, 92, 100, 102, 112, 114, 115, 122
čl. 5 – N. č. 98, 122
čl. 6 – N. č. 88, 122
čl. 9 – N. č. 98, 111, 122
čl. 10 – N. č. 81, 124
usn. č. 7
čl. 10a – N. č. 98, 122, 124
čl. 10b – N. č. 111
čl. 15 – N. č. 98, 105, 122, 123
čl. 18 – N. č. 98
čl. 20 – N. č. 122
čl. 22 – N. č. 122
čl. 23 – N. č. 122
čl. 24 – N. č. 122
čl. 26 – N. č. 122
čl. 27 – N. č. 111, 122
čl. 28 – N. č. 111
čl. 30 – N. č. 111
čl. 31 – N. č. 111, 122
čl. 38 – N. č. 122
čl. 39 – N. č. 122
čl. 40 – N. č. 122
čl. 41 – N. č. 122
čl. 42 – N. č. 122
čl. 44 – N. č. 122
čl. 45 – N. č. 122
čl. 46 – N. č. 122
čl. 47 – N. č. 122
čl. 48 – N. č. 122
čl. 50 – N. č. 122
čl. 51 – N. č. 122
čl. 52 – N. č. 122
čl. 54 – N. č. 111

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 11 18.11.16 11:05

čl. 63 – N. č. 122
čl. 64 – N. č. 111
čl. 65 – N. č. 111, 122
čl. 67 – N. č. 122
čl. 68 – N. č. 122
čl. 76 – N. č. 122
čl. 78 – N. č. 122
čl. 79 – N. č. 122
čl. 80 – N. č. 122
čl. 81 – N. č. 89, 90, 105, 108, 121, 122
čl. 82 – N. č. 67, 122
čl. 83 – N. č. 67, 71, 72, 74, 77 až 80, 82, 83, 85 až 92, 96 až 99, 102, 104 až 108, 112 až 114, 116, 118, 122, 124
usn. č. 6
čl. 87 – N. č. 69 až 72, 74, 79, 80, 82, 83, 85, 87 až 91, 93, 94, 99, 100, 103 až 106, 108, 111, 112, 114, 116 až 118, 122, 124
usn. č. 6, 8
st. č. 41/15
čl. 89 – N. č. 67, 76, 78, 79, 81, 95, 105, 108, 109, 124
st. č. 41/15
čl. 90 – N. č. 80, 83, 99, 103, 107, 113, 121, 124
usn. č. 6
čl. 91 – N. č. 69 až 71, 79, 89, 90, 99, 103, 105 až 108, 113, 122, 124
usn. č. 6
čl. 92 – N. č. 99
čl. 95 – N. č. 68, 81, 83, 93, 98, 109, 123, 124
usn. č. 7
čl. 96 – N. č. 68
čl. 97 – N. č. 122
čl. 98 – N. č. 122
čl. 101 – N. č. 122
čl. 102 – N. č. 98
čl. 105 – N. č. 122

2. Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)
čl. 1 – N. č. 70, 72, 79, 81, 86, 88, 93, 94, 102, 116, 122, 123
čl. 2 – N. č. 70, 78, 88, 90, 93, 95, 102 až 104, 122
usn. č. 6
čl. 3 – N. č. 93, 94, 116, 122, 123

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 12 18.11.16 11:05

čl. 4 – N. č. 74, 83, 87, 88, 93, 94, 98, 109, 116, 122, 123
čl. 6 – N. č. 88
čl. 8 – N. č. 82, 85, 96, 99, 104, 116, 122, 126
čl. 10 – N. č. 80, 94, 110, 118
čl. 11 – N. č. 68, 78, 83, 86, 93, 100 až 102, 105, 109, 113, 114, 123 až 125
usn. č. 6
čl. 17 – N. č. 80, 88, 111, 115, 118
čl. 19 – N. č. 88
čl. 21 – N. č. 98, 122
usn. č. 7
čl. 22 – N. č. 98, 122
čl. 24 – N. č. 116
čl. 26 – N. č. 79, 93, 109
čl. 27 – N. č. 93
čl. 28 – N. č. 93, 112, 122
čl. 29 – N. č. 93
čl. 30 – N. č. 93
čl. 31 – N. č. 93, 122
čl. 32 – N. č. 88, 93, 94, 103, 110
čl. 33 – N. č. 93
čl. 35 – N. č. 93
usn. č. 7
čl. 36 – N. č. 67 až 79, 81 až 92, 94 až 97, 99 až 110, 112 až 115, 117, 119 až 122, 124 až 126
usn. č. 6, 7
st. č. 41/15
čl. 37 – N. č. 68, 70, 82, 83, 87, 100, 126
usn. č. 6, 8
čl. 38 – N. č. 68, 72, 75, 76, 79, 82, 84, 92, 96, 119, 120, 124
čl. 39 – N. č. 122
čl. 40 – N. č. 67, 85, 118, 126
čl. 41 – N. č. 93, 109, 110
čl. 43 – N. č. 99

3. Ústavní listina Československé republiky (uvozená zákonem Národního shromáždění č. 121/1920 Sb.)
§ 23 – N. č. 111
§ 55 – N. č. 122

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 13 18.11.16 11:05

4. Ústavní zákon Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 111

5. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)
čl. 14 – N. č. 124

6. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů
N. č. 98, 117
čl. 2 – N. č. 88
čl. 5 – N. č. 81, 82, 96, 99, 116, 126
čl. 6 – N. č. 69, 70, 75, 76, 81 až 84, 86, 88, 94 až 96, 99, 100, 105, 111, 115, 118 až 121, 124, 126
usn. č. 6
čl. 8 – N. č. 94, 115, 118
čl. 10 – N. č. 88, 111, 115, 118
čl. 11 – N. č. 88
čl. 13 – N. č. 83, 84, 115
čl. 14 – N. č. 93, 94, 123
čl. 32 – N. č. 81
čl. 35 – N. č. 94

Dodatkový protokol
čl. 1 – N. č. 83, 86, 93, 105, 109, 123, 124
usn. č. 6
čl. 3 – N. č. 98

Protokol č. 7
čl. 2 – N. č. 117
čl. 4 – N. č. 67

7. Úmluva o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)
čl. 3 – N. č. 88, 103, 110
čl. 12 – N. č. 110

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 14 18.11.16 11:05

čl. 18 – N. č. 103, 110

8. Evropská úmluva o výkonu práv dětí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb. m. s.)
N. č. 110

9. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)
N. č. 98

10. Listina základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)
N. č. 99, 109
čl. 12 – N. č. 98
čl. 17 – N. č. 124
čl. 20 – N. č. 98
čl. 24 – N. č. 88
čl. 39 – N. č. 98
čl. 45 – N. č. 98
čl. 51 – N. č. 98, 124
čl. 52 – N. č. 98
čl. 53 – N. č. 98

11. Vídeňská úmluva o smluvním právu (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.)
čl. 26 – N. č. 81

12. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.)
čl. 5 – N. č. 94
čl. 13 – N. č. 94
čl. 23 – N. č. 94

13. Evropský zákoník sociálního zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s.)
čl. 20 – N. č. 93
čl. 21 – N. č. 93
čl. 23 – N. č. 93

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 15 18.11.16 11:05

14. Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.)
čl. 20 – N. č. 93
čl. 23 – N. č. 93
čl. 24 – N. č. 93

15. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.)
čl. 9 – usn. č. 7

16. Úmluva o ochraně mzdy (č. 95) – (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 411/1991 Sb.)
čl. 12 – N. č. 112

17. Všeobecná deklarace lidských práv z 10. 12. 1948[1)]
čl. 17 – N. č. 124

18. Evropská úmluva o vydávání (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 549/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů
čl. 15 – N. č. 99

19. Úmluva o právním postavení uprchlíků (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.)
čl. 33 – N. č. 99

20. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 67 až 126
usn. č. 6 až 8
st. č. 41/15

21. Zákon Národního shromáždění č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 76, 77, 86, 105, 112, 113, 117, 118, 123 až 125

[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.

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 16 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

22. Zákon Parlamentu České republiky č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
N. č. 97, 103, 110, 118, 121, 122

23. Zákon Národního shromáždění č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 69 až 73, 76, 78, 83, 84, 87, 89, 94, 97, 100, 101, 105, 106, 108, 110, 112 až 114, 117, 119, 121, 123 až 125
usn. č. 6

24. Zákon Parlamentu České republiky č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 79, 87, 91 až 93, 98, 106, 109, 115, 122, 123
usn. č. 7

25. Zákon Parlamentu České republiky č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 94

26. Zákon Národního shromáždění č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 103, 113

27. Zákon Federálního shromáždění č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 83, 97, 108, 117, 125

28. Zákon Parlamentu České republiky č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 83
st. č. 41/15

29. Zákon Parlamentu České republiky č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 67, 76, 85, 88, 96, 99, 104, 111, 116, 123

30. Zákon Národního shromáždění č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 99, 118, 122

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 17 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

31. Zákon Národního shromáždění č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 67, 82, 85, 96, 99, 104, 111, 116, 118, 126

32. Zákon Parlamentu České republiky č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 118

33. Zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 87, 111, 123
usn. č. 8

34. Zákon Parlamentu České republiky č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 84, 87, 120, 122, 123
usn. č. 7

35. Zákon Národního shromáždění č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 120

36. Zákon Parlamentu České republiky č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 8

37. Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 122

38. Zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 86

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 18 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

39. **Zákon Parlamentu České republiky č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů**
usn. č. 8

40. **Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

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. 72, 83, 100, 105, 122

42. **Zákon Parlamentu České republiky č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

43. **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. 78, 101, 114

44. **Zákon Parlamentu České republiky č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 99

45. **Zákon Parlamentu České republiky č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 108

46. **Zákon Parlamentu České republiky č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 19 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

47. Zákon Parlamentu České republiky č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 111, 122

48. Zákon Parlamentu České republiky č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 111, 122

49. Zákon Parlamentu České republiky č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 114, 124

50. Zákon Parlamentu České republiky č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů
N. č. 68

51. Zákon Federálního shromáždění č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 81, 86

52. Zákon Federálního shromáždění č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 86

53. Zákon Federálního shromáždění č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
usn. č. 6

54. Zákon Federálního shromáždění č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 86

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 20 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

55. Zákon Parlamentu České republiky č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 125

56. Zákon Parlamentu České republiky č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 105

57. Zákon Federálního shromáždění č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 105

58. Zákon Parlamentu České republiky č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 124

59. Zákon Parlamentu České republiky č. 234/2014 Sb., o státní službě
N. č. 122

60. Zákon Parlamentu České republiky č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 122

61. Zákon Parlamentu České republiky č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 91, 122

62. Zákon Parlamentu České republiky č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 122

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 21 18.11.16 11:05

63. **Zákon Parlamentu České republiky č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 93, 102, 123

64. **Zákon Parlamentu České republiky č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**
N. č. 93

65. **Zákon Parlamentu České republiky č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 93, 112, 122

66. **Zákon Federálního shromáždění č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

67. **Zákon Parlamentu České republiky č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

68. **Zákon Parlamentu České republiky č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 93

69. **Zákon Parlamentu České republiky č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 93

70. **Zákon Národního shromáždění č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 93

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 22 18.11.16 11:05

71. 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. 93

72. 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. 79, 92

73. Zákon Parlamentu České republiky č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 122

74. Zákon Federálního shromáždění č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 88

75. Zákon Parlamentu České republiky č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 98

76. 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. 98

77. Zákon Parlamentu České republiky č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 115

78. Zákon Parlamentu České republiky č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 89, 90, 95

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 23 18.11.16 11:05

79. **Zákon Parlamentu České republiky č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 88

80. **Zákon Parlamentu České republiky č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 88

81. **Zákon Federálního shromáždění č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 117

82. **Zákon Parlamentu České republiky č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 109, 122

83. **Zákon Parlamentu České republiky č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 109, 123

84. **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. 109

85. **Zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 123

86. **Zákon Parlamentu České republiky č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 104, 123

87. **Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 123

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 24 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

88. **Zákon Parlamentu České republiky č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 123

89. **Zákon Federálního shromáždění č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

90. **Zákon Parlamentu České republiky č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 124

91. **Zákon Parlamentu České republiky č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů**
usn. č. 7

92. **Zákon Parlamentu České republiky č. 186/2006, o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 124

93. **Zákon Federálního shromáždění č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 123, 124

94. **Zákon Parlamentu České republiky č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů**
usn. č. 7

95. **Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů**
usn. č. 7

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 25 18.11.16 11:05

96. **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. 72, 73, 75, 77, 81, 84, 87, 91, 94, 113, 114

97. **Zákon Parlamentu České republiky č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 84

98. **Zákon Parlamentu České republiky č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 99

99. **Zákon Parlamentu České republiky č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

100. **Zákon Parlamentu České republiky č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 122

101. **Zákon Parlamentu České republiky č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 120

102. **Zákon Parlamentu České republiky č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 115

103. **Zákon Parlamentu České republiky č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 74, 107

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 26 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

104. Zákon Parlamentu České republiky č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 107

105. 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), ve znění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)
N. č. 68

106. Zákon Národního shromáždění č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 68

107. Zákon Národního shromáždění č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 68

108. Zákon Prozatímního Národního shromáždění č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, ve znění zákona č. 79/1948 Sb.
N. č. 68

109. Zákon Ústavodárného Národního shromáždění č. 125/1948 Sb., o znárodnění přírodních léčivých zdrojů a lázní a o začlenění a správě konfiskovaného lázeňského majetku, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 86

110. Dekret prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 68

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 27 18.11.16 11:05

111. Dekret prezidenta republiky č. 28/1945 Sb., o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci
usn. č. 6

112. Nařízení vlády č. 335/2001 Sb., kterým se stanoví výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu
N. č. 68

113. Nařízení vlády č. 152/2002 Sb., kterým se stanoví výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu
N. č. 68

114. Nařízení vlády č. 184/2003 Sb., kterým se stanoví další výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu
N. č. 68

115. Nařízení vlády č. 123/2004 Sb., kterým se stanoví výčet některých dalších věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu
N. č. 68

116. Nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci
N. č. 122

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 28 18.11.16 11:05

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

117. Nařízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby
N. č. 122

118. Nařízení vlády č. 4/2015 Sb., kterým se stanoví obor služby
N. č. 122

119. Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby
N. č. 122

120. Vyhláška Ministerstva financí č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 114

121. Vyhláška Ministerstva financí č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů
N. č. 124

122. Vyhláška Federálního ministerstva financí č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim
N. č. 124

123. 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. 73, 81
usn. č. 8

124. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 78, 101

Sbirka_nalezu-77-uvod.indd 29 18.11.16 11:05

I. Nálezy

Č. 67
K hodnocení důkazů odvolacím soudem v trestním řízení
K zásadě presumpce neviny

V situaci, kdy byly soudem prvního stupně v hlavním líčení provedeny všechny důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti a následně byly vyhodnoceny samostatně i v souhrnu v odůvodnění zprošťujícího rozsudku, může odvolací soud zprošťující rozsudek zrušit jenom v případech, kdy jsou přijaté skutkové závěry a na nich založené právní posouzení v nesouladu s výslednou důkazní situací a nemají v ní oporu. Je nedostatečné, pokud má odvolací soud na dílčí skutkové otázky (typicky pravdivost, spolehlivost či věrohodnost důkazů) jiný názor a při vlastním posouzení skutkového stavu dospěje k závěru o vině obžalovaného. Zasáhnout může pouze tehdy, jestliže závěr soudu prvního stupně nemůže pro svou vadnost obstát.

Odvolací soud při vrácení věci soudu prvního stupně může poukázat na okolnosti významné pro správné rozhodnutí a upozornit ho, čím se znovu zabývat a které skutečnosti vzít v potaz. Nesmí mu však udělovat závazné pokyny, k jakým závěrům má dospět při hodnocení jednotlivých důkazů, a tak v rozporu se zákonem předjímat výsledek řízení.

Obecné soudy hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu (§ 2 odst. 6 trestního řádu). Jsou povinny postupovat vůči obviněnému nestranně, tedy nic v jejich postupu nesmí naznačovat, že předjímají výsledek řízení na základě negativního hodnocení osoby obviněného. Mezi takové případy patří to, jestliže obecný soud vyvozuje skutkové závěry taktéž ze skutečností souvisejících s povahovými rysy obviněného, které pro posouzení určité skutkové otázky nemají žádný význam. Tak okruh důkazů, jejichž prostřednictvím soud dokazuje konkrétní skutek spáchaný v daném čase a na daném místě, nemůže uzavírat poukaz na předchozí trestnou činnost obviněného. Takový postup představuje zaujatost vůči osobě obviněného, a porušuje tím jeho právo na nestranný soud.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 1. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 2726/14 ve věci ústavní stížnosti T. P., právně zastoupeného Mgr. Janem Švárou, advokátem, se sídlem Karlovo nám. 17, 120 00 Praha 2, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2014

Sbirka_nalezu-77.indd 31 18.11.16 13:59

sp. zn. 61 To 22/2014, kterým byl stěžovateli uložen podmíněný trest odnětí svobody za spáchání zločinu loupeže, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 4, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2014 sp. zn. 61 To 22/2014, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2013 sp. zn. 61 To 326/2013, rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 18. 11. 2013 sp. zn. 4 T 50/2012 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014 č. j. 6 Tdo 615/2014-27 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces a presumpce neviny, zaručené čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a předchozího průběhu řízení ve věci

1. Ve včasné a řádně podané ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 14. 8. 2014, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí obecného soudu v celém rozsahu a vrácení věci k dalšímu řízení z důvodu porušení jeho základních, ústavně zaručených práv na soudní ochranu a na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh, jakož i vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále též „soud prvního stupně") sp. zn. 4 T 50/2012 vyplývají následující skutečnosti.

3. Stěžovatel byl orgány činnými v trestním řízení stíhán pro zločin loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku, kterého se měl dopustit tak, že dne 24. 12. 2011 v provozovně baru na Praze 4 měl přistoupit k barmance a pod pohrůžkou násilí umocněnou držením nože v pravé ruce u hlavy poškozené měl požadovat vydání finanční hotovosti, přičemž poškozená mu z obavy o své zdraví a život vydala kasírtašku s hotovostí v celkové výši 8 700 Kč. Poté měl stěžovatel utéci z místa činu.

4. Dne 25. 7. 2013 byl stěžovatel rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 sp. zn. 4 T 50/2012 zproštěn obžaloby pro stíhaný zločin. V odůvodnění zprošťujícího rozsudku soud prvního stupně nejprve rekapituloval obsah provedených důkazů, z kterých se jako klíčové jevily výpověď přepadené barmanky a pachová stopa z místa činu, a posléze dospěl k následujícím zjištěním. Měl za prokázané, že k posuzovanému loupežnému přepadení dne 24. 12. 2011 skutečně došlo. Pachovou stopu z místa činu, spojující stěžovatele s místem stíhaného trestného činu, vyhodnotil

Sbirka_nalezu-77.indd 32 18.11.16 13:59

vzhledem k pochybením v přípravném řízení jako nespolehlivou. V závěru hodnocení nadto uvedl, že jde pouze o důkaz nepřímý a podpůrný, který nemůže sám o sobě postačovat k dovození viny obžalovaného. Dále detailně rozvedl, proč pokládal za velmi důležité „naprosto zásadní rozdíly" v popisu stěžovatele ze strany klíčové svědkyně, která byla loupežně přepadena, a z důvodu průběžných úprav a nejasností její svědeckou výpověď hodnotil jako nevěrohodnou pro účel ztotožnění osoby pachatele s osobou stěžovatele. Vzhledem k absenci dalších důkazů (např. kamerových záznamů z místa činu, které nebyly k dispozici), jakož i řadě pochybností v průběhu dokazování pak uzavřel, že nebylo možné dospět bez vší pochybnosti k závěru, že skutek spáchal stěžovatel, a proto ho v souladu se zásadou *in dubio pro reo* zprostil obžaloby.

5. Dne 16. 10. 2013 rozhodl Městský soud v Praze (dále též „odvolací soud") o odvolání státního zástupce podaného v neprospěch stěžovatele usnesením sp. zn. 61 To 326/2013 tak, že zprošťující rozsudek zrušil podle § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu a podle § 259 odst. 1 trestního řádu vrátil věc soudu prvního stupně k novému rozhodnutí. Odvolací soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že soud prvního stupně se nevypořádal se všemi okolnostmi významnými pro správné rozhodnutí. Do hodnocení důkazů, které je jinak plně v kompetenci soudu prvního stupně, může odvolací soud zasáhnout jedině tehdy, když dojde k rozporu s ustanovením § 2 odst. 6 trestního řádu, což dle názoru odvolacího soudu nastalo právě v případě rozsudku, kterým byl stěžovatel zproštěn obžaloby. Soud prvního stupně v závěru důkazy vyhodnotil tak, že na jejich základě nebylo možné uzavřít, že se skutku dopustil stěžovatel. Odvolací soud soudu prvního stupně vytknul zejména to, že na základě nepřesného popisu svědkyně – osoby napadené při loupežném přepadení – nelze odmítnout její svědectví v tom ohledu, že v osobě stěžovatele bezpečně poznala pachatele loupeže. Celkově vyhodnotil důkazní situaci tak, že jiná verze, než že se stěžovatel skutku dopustil, by byla rozporná s jakýmkoliv rozumným hodnocením. V závěru odvolací soud shrnul, že vina stěžovatele je „absolutně jasná" a „zprošťující výrok nemůže naprosto obstát".

6. Na základě tohoto rozhodnutí odvolacího soudu soud prvního stupně vydal dne 18. 11. 2013 pod sp. zn. 4 T 50/2012 rozsudek, kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání zločinu loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku a uložil mu trest odnětí svobody v trvání dvou let s podmíněným odkladem výkonu trestu na zkušební dobu v trvání dvou let, jakož i povinnost nahradit poškozenému škodu ve výši 8 700 Kč. V odůvodnění uvedl, že postupoval v souladu se závazným právním názorem odvolacího soudu, opětovně vyhodnotil důkazy a dospěl k závěru, že „obžalovaný se v blíže neurčené době s největší pravděpodobností na místě činu nacházel a spáchal zločin, který je mu kladen za vinu". Soud prvního stupně tedy

Sbirka_nalezu-77.indd 33 18.11.16 13:59

neprovedl nově výslech klíčové svědkyně ani žádný jiný důkaz a pouze v souladu s pokynem odvolacího soudu tyto původně provedené důkazy nově zhodnotil v neprospěch stěžovatele.

7. Dne 5. 2. 2014 odvolací soud projednal odvolání stěžovatele a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 4 a rozhodl touto ústavní stížností napadeným rozsudkem pod sp. zn. 61 To 22/2014 tak, že podle § 258 odst. 1 písm. e), odst. 2 trestního řádu napadený rozsudek soudu prvního stupně zrušil pouze ve výroku o trestu a podle § 259 odst. 3 trestního řádu při nezměněném výroku o vině stěžovateli uložil trest odnětí svobody v trvání dvou let s podmíněným odkladem výkonu trestu na zkušební dobu v trvání čtyř let. Zároveň odvolání stěžovatele proti rozsudku soudu prvního stupně zamítl podle § 256 trestního řádu jako nedůvodné.

8. Dne 28. 5. 2014 Nejvyšší soud (dále též jen „dovolací soud“) dovolání stěžovatele proti rozsudku odvolacího soudu ze dne 5. 2. 2014, opírající se o dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) trestního řádu, usnesením sp. zn. 6 Tdo 615/2014 odmítl podle § 265i odst. 1 písm. b) trestního řádu jako podané z jiného důvodu, než je uveden v § 265b trestního řádu. I přes odmítnutí námitek stěžovatele jako nespadajících pod dovolací důvody podle trestního řádu se Nejvyšší soud fakticky vypořádal s námitkou stěžovatele proti postupu a argumentaci krajského soudu a ve svém odmítavém rozhodnutí uvedl, že vzhledem k jednoznačnému upozornění soudem druhého stupně na nedostatky v rozsudku soudu prvního stupně, se kterými je povinen se tento v řízení po zrušení věci a jejím vrácení soudu prvního stupně vypořádat, je nutno za nadbytečnou a nevhodnou označit poslední větu usnesení soudu druhého stupně, ve které tento mj. konstatoval, že „vina obžalovaného je absolutně jasná, zprošťující výrok nemůže naprosto obstát“.

9. Porušení uvedených základních práv stěžovatel spatřuje v nedbalém vedení přípravného řízení a nečinnosti ze strany policejního orgánu, vedoucích k závažným pochybením, která nebyla napravena ani v řízení před soudem. Dle stěžovatele se obecné soudy nevypořádaly s nejzásadnějšími námitkami vznesenými obhajobou, čímž mu upřely právo na obhajobu. Stěžovatel taktéž zpochybnil důvody, pro které odvolací soud zrušil původní zprošťující rozsudek soudu prvního stupně. Odvolacímu soudu vytknul, že dospěl k jinému, pro něho nepříznivému skutkovému závěru, než byl závěr soudu prvního stupně o tom, že nebylo prokázáno, že skutek spáchal právě on, a to tím, že v rozporu se zákonem sám vyhodnotil důkazy provedené v hlavním líčení, aniž by je sám provedl nebo zopakoval. Ve shrnutí stěžovatel nepokládá proces, ve kterém byl odsouzen pro trestný čin loupeže, za spravedlivý ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

10. Podle stěžovatele došlo postupem a rozhodnutími orgánů činných v trestním řízení k zásahu do jeho ústavně zaručených práv a svobod.

Sbirka_nalezu-77.indd 34 18.11.16 13:59

Stěžovatel v ústavní stížnosti namítal, že se orgány činné v trestním řízení nevypořádaly s námitkami obhajoby ohledně postupu policejního orgánu v přípravném řízení, konkrétně způsobu provedení rekognic se svědky, opomenutí provést určité úkony související se zjištěním výskytu stěžovatele na místě činu (např. srovnání původně odebraného pachového vzorku stěžovatele s odběrem pachové stopy na místě činu), nezaložení stěžejních materiálů do vyšetřovacího spisu, dokonce i ztráty některých z nich, což mělo znemožnit účinnou přípravu obhajoby před trestním soudem po prostudování spisu při skončení vyšetřování, nepřiznání skutečnosti, že stěžovatel měl být po zadržení fotografován policistou na mobilní telefon, což mělo mít dopad na chování poškozené při rekognici, nečinnosti při ověření tvrzení stěžovatele, že se v době činu nacházel v jiném městě, pomocí lokalizace jeho mobilního telefonu v čase, kdy ještě bylo možné tento úkon provést, jakož i paušálního odmítnutí svědeckých výpovědí potvrzujících jeho alibi. Stěžovatel taktéž poukazuje na zásadní rozdíly ve výpovědích poškozené z přípravného řízení a v hlavním líčení ohledně fyzického popisu pachatele loupeže, resp. zpochybňuje hodnověrnost toho, že označila stěžovatele jako pachatele v hlavním líčení v rozporu s popisem pachatele v přípravném řízení. Následně v řízení před soudem, s výjimkou prvního hlavního líčení, ve kterém byl stěžovatel zproštěn obžaloby, nebyla tato pochybení obecnými soudy zohledněna, a i přes tyto skutečnosti byl shledán vinným ze zločinu loupeže.

II. Vyjádření účastníků řízení

11. K ústavní stížnosti se k výzvě Ústavního soudu vyjádřili též účastníci řízení.

12. Městský soud v Praze ve vyjádření došlém dne 17. 12. 2014 pouze odkázal na rozsudek ze dne 5. 2. 2014 a v obecné rovině uvedl, že hodnocení důkazů je vždy výsadním právem soudu prvního stupně a odvolací soud do tohoto postupu může zasáhnout pouze tehdy, dojde-li k porušení ustanovení § 2 odst. 6 trestního řádu, jak se tomu stalo v případě prvního rozsudku v trestní věci proti stěžovateli.

13. Obvodní soud pro Prahu 4 se k ústavní stížnosti nevyjádřil, ačkoli byl Ústavním soudem k vyjádření vyzván jako ostatní účastníci řízení.

14. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel uplatňuje pouze skutkové námitky totožné s námitkami již vznesenými v řízení o odvolání a dovolání, spočívající v tom, že stěžovatel nesouhlasí s hodnocením důkazů po vrácení věci soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí a následně v odvolacím řízení. Z tohoto důvodu bylo dle Nejvyššího soudu namístě stěžovatelovo dovolání odmítnout. V rámci objektivity pak Nejvyšší soud poukázal na nevhodnost určitých formulací v odůvodnění odvolacího soudu, která se však jeví nepodstatná ve srovnání s celkovými

Sbirka_nalezu-77.indd 35 18.11.16 13:59

vadami rozsudku soudu prvního stupně, kvůli kterým byl tento rozsudek odvolacím soudem zrušen.

15. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 4 ve vyjádření vyslovilo názor, že v průběhu řízení nebylo porušeno žádné z práv stěžovatele a jeho vina byla provedeným dokazováním jasně prokázána. Státní zástupkyně v detailech odkázala na své odvolání ze dne 10. 9. 2013.

16. Městské státní zastupitelství v Praze taktéž uvedlo důvody, pro které neshledává ústavní stížnost důvodnou. Po zrušení prvního rozsudku soudu prvního stupně odvolacím soudem byl soudem prvního stupně vydán druhý, odsuzující rozsudek, ve kterém byly důkazy nejen konstatovány, ale také hodnoceny a hodnotící úvahy následně rozvedeny v souladu s ustanovením § 2 odst. 6 trestního řádu. Městské státní zastupitelství v Praze se dále ztotožňuje s názorem Nejvyššího soudu ohledně nevhodnosti jistých formulací odvolacího soudu, nicméně je s Nejvyšším soudem ve shodě ohledně celkového posouzení trestního řízení stěžovatele, ve kterém byla respektována jeho základní práva.

17. Nejvyšší státní zastupitelství se sdělením došlým Ústavnímu soudu dne 15. 12. 2014 vzdalo postavení vedlejšího účastníka.

18. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumenty, které by měly vliv na posouzení věci.

III. Posouzení ústavní stížnosti

19. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti i ve všech vyjádřeních účastníků řízení a obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 4 dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

20. Ústavní soud úvodem připomíná, že podle čl. 83 Ústavy České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, není tedy součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí soudu vydanému v soudním řízení, není proto samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

21. K namítaným nedostatkům při dokazování Ústavní soud zvláště připomíná, že plně respektuje princip nezávislosti nalézacího, resp. odvolacího soudu (čl. 82 Ústavy), jejichž úkolem je hodnotit úplnost, věrohodnost a pravdivost důkazů ve smyslu § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu, a proto může posoudit toliko soulad stěžovatelem kritizovaného postupu

Sbirka_nalezu-77.indd 36 18.11.16 13:59

obecných soudů, kterým dospěly ke skutkovým zjištěním, s ústavními principy spravedlivého procesu.

22. Porušení svých ústavně zaručených práv stěžovatel spatřuje především v tom, že obecné soudy nezjednaly nápravu pochybení policejního orgánu z přípravného řízení, nevyrovnaly se s jeho obhajobou a tu odmítaly bez relevantního zdůvodnění, přičemž provedené důkazy, zejména rozporovanou výpověď poškozené, hodnotily v jeho neprospěch v rozporu s principem *in dubio pro reo*.

23. Ústavní soud shledal, že v trestním řízení obecné soudy porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces a presumpci neviny.

A. Zrušení zprošťujícího rozsudku odvolacím soudem

24. Konkrétní vybočení z kautel ústavně konformního trestního procesu Ústavní soud shledává v první řadě v postupu a argumentaci odvolacího soudu při zrušení zprošťujícího rozsudku soudu prvního stupně na základě důvodu dle § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu a s tím souvisejícím vrácením věci soudu prvního stupně k novému rozhodnutí.

25. Z pohledu podústavního práva relevantního v rozsahu ústavněprávního posouzení dopadají na předmětnou problematiku ustanovení § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu a nepřímo též § 259 odst. 3 a § 263 odst. 7 trestního řádu. Podle § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu odvolací soud zruší napadený rozsudek také pro vady rozsudku, zejména pro nejasnost nebo neúplnost jeho skutkových zjištění týkajících se přezkoumávané části rozsudku, nebo proto, že se ohledně takové části soud nevypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí. Ustanovení § 259 odst. 3 trestního řádu stanoví, že rozhodnout sám rozsudkem ve věci může odvolací soud, jen je-li možno nové rozhodnutí učinit na podkladě skutkového stavu, který byl v napadeném rozsudku správně zjištěn, popřípadě doplněn nebo změněn na základě důkazů provedených před odvolacím soudem. Odvolací soud se může odchýlit od skutkového zjištění soudu prvního stupně jen tehdy, jestliže v odvolacím řízení a) provedl znovu některé pro skutkové zjištění podstatné důkazy provedené již v hlavním líčení nebo b) provedl důkazy, které nebyly provedeny v hlavním líčení. Podle § 263 odst. 7 trestního řádu z hlediska změny nebo doplnění skutkových zjištění může odvolací soud přihlížet jen k důkazům, které byly provedeny ve veřejném zasedání před odvolacím soudem; tyto důkazy hodnotí v návaznosti na důkazy provedené soudem prvního stupně v hlavním líčení. Odvolací soud je vázán hodnocením těchto důkazů soudem prvního stupně s výjimkou těch důkazů, které odvolací soud sám ve veřejném zasedání znovu provedl.

26. Řízení před českými trestními soudy je vybudováno jako dvouinstanční. Soud prvního stupně je jako soud první instance odpovědný

Sbirka_nalezu-77.indd 37 18.11.16 13:59

za zjištění skutkového stavu na základě důkazů před ním provedených v hlavním líčení. Z odůvodnění rozsudku musí být patrno (§ 125 odst. 1 trestního řádu), jaké skutečnosti vzal soud za prokázané, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se řídil při hodnocení provedených důkazů, zejména pokud si vzájemně odporovaly. Z odůvodnění musí být též zřejmé, jak se soud vypořádal s obhajobou, proč nevyhověl návrhům na provedení dalších důkazů a jakými právními úvahami se řídil, když posuzoval prokázané skutečnosti podle příslušných ustanovení zákona v otázce viny a trestu (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 3063). Odvolací soud je jako soud druhé instance povolán k přezkumu a případné nápravě vad ohledně skutkových zjištění, jakož i hmotněprávních a procesněprávních vad rozhodnutí soudu první instance. Mezi vadná skutková zjištění patří zjištění nesprávné (zjištěná skutečnost je v rozporu se správným hodnocením důkazů), zjištění neúplné (okolnost důležitá pro rozhodnutí nebyla vůbec zjišťována), zjištění nejasné (není patrno, o jaké důkazy je zjištění opřeno nebo na základě jakých úvah k němu soud při hodnocení dospěl), zjištění rozporné samo se sebou atp. (srov. Jelínek, J. a kol. Trestní právo procesní. 3. vydání. Praha : Leges, 2013, s. 634).

27. Stěžovatel taktéž argumentuje porušením principu ne bis in idem v trestním řízení. Pro posouzení této námitky považuje Ústavní soud za důležité připomenout několik základních teoretických východisek spojených s tímto principem. Zásada *ne bis in idem* je zásadou ústavněprávní (viz čl. 40 odst. 5 Listiny, čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Zakazuje opětovné stíhání osoby pro týž skutek, pro který byla osoba pravomocně odsouzena nebo zproštěna obžaloby anebo o němž bylo jinak pravomocně rozhodnuto meritorním způsobem, jestliže toto rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno. V české trestněprávní doktríně je princip *ne bis in idem* akcentován jako zákaz plynoucí ze závaznosti pravomocného rozhodnutí jako charakteristického rysu jeho právní moci (tzv. materiální stránka právní moci). Tato vlastnost rozhodnutí má pro fungování trestní justice značný význam; propůjčuje rozhodnutí stabilitu, přispívá k zajištění právní jistoty, zvyšuje autoritu orgánů činných v trestním řízení, a tím samotného státu, má výchovný účinek a konečně je též zárukou občanských práv a svobod, neboť znemožňuje opětovně vystavovat osobu, proti které již bylo v dané věci trestní řízení skončeno, nepříznivým účinkům trestního řízení (srov. Jelínek, J. a kol., op. cit., s. 472 a násl.). Pro posouzení ústavní stížnosti je nicméně stěžejní právě tento posledně jmenovaný účel právní moci rozhodnutí, který souvisí s výše citovanými normami ústavněprávní úrovně, zakazujícími trestní stíhání a potrestání za čin, pro který již osoba byla pravomocně odsouzena nebo zproštěna obžaloby.

Sbirka_nalezu-77.indd 38 18.11.16 13:59

28. V trestním řízení je možné nepravomocné zprošťující rozhodnutí soudu prvního stupně zvrátit i v neprospěch obviněného, a to rozhodnutím soudu druhého stupně na základě podaného odvolání ze strany orgánu veřejné žaloby. V České republice ustanovení § 258 odst. 1 trestního řádu umožňuje odvolacímu soudu zrušit i zprošťující rozsudek pro skutkové vady, a to jednak tehdy, když jsou skutková zjištění nejasná nebo neúplná nebo se soud nevypořádal se všemi okolnostmi významnými pro rozhodnutí [§ 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu], a taktéž tehdy, vzniknou-li pochybnosti o správnosti skutkových zjištění a k objasnění je třeba důkazy opakovat nebo provádět důkazy další, čímž by ale odvolací soud nahrazoval roli soudu prvního stupně [písm. c)].

29. Judikatura Ústavního soudu [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 49/06 ze dne 20. 5. 2008 (N 92/49 SbNU 381), sp. zn. II. ÚS 445/06 ze dne 28. 8. 2008 (N 149/50 SbNU 311)] k tomu uvádí, že přezkumná činnost odvolacího soudu se dle trestního řádu řídí principem výrazně apelačním s prvky kasace. Pokud tedy odvolací soud dospěje k závěru, že je nutné z důvodů uvedených v § 258 odst. 1 trestního řádu zrušit napadené rozhodnutí soudu prvního stupně, zpravidla přímo odstraní vadu ve veřejném zasedání a sám ve věci meritorně rozhodne.

30. Odvolací soud věc zpravidla nevrací soudu prvního stupně, ledaže by šlo o doplňování skutkového stavu, které by si vyžadovalo rozsáhlé a obtížně proveditelné dokazování, jímž by odvolací soud nahrazoval činnost soudu prvního stupně (§ 259 odst. 1 trestního řádu). Odvolací soud při vrácení věci soudu prvního stupně není oprávněn sám vytvářet závěry o skutkovém stavu věci, a nahrazovat tak hlavní líčení, nýbrž může jen v odůvodnění svého rozhodnutí rozvést, proč jsou tato skutková zjištění vadná, v čem je třeba je doplnit, popř. k jakým důkazům je ještě třeba přihlédnout.

31. Základní podmínky, za kterých může dojít k vlastnímu meritornímu rozhodnutí věci odvolacím soudem, výslovně uvádí § 259 odst. 3 trestního řádu, jenž také stanoví, v jakých případech se odvolací soud může odchýlit od skutkového zjištění soudu prvního stupně. Je zásadně nepřípustné, aby odvolací soud sám rozhodl rozsudkem, pokud by neprovedl žádné důkazy a měnil by skutkový stav zjištěný soudem prvního stupně v hlavním líčení.

32. Pokud odvolací soud považuje rozsah dokazování před soudem prvního stupně za úplný, ale provedené důkazy hodnotí jinak, nemůže rozhodnout po zrušení rozsudku soudu prvního stupně sám rozsudkem, pokud by důkazy přímo neprovedl v rámci veřejného zasedání. Jestliže se například odvolací soud neztotožní s hodnocením výpovědi určitého svědka a se závěrem učiněným z jejího obsahu, měl by sám takového svědka vyslechnout, aby si tím vytvořil dostatečný podklad pro odchylné hodnocení i pro změnu skutkových závěrů, které z toho vyplývají. Postup odvolacího

Sbirka_nalezu-77.indd 39 18.11.16 13:59

soudu při hodnocení důkazů (§ 263 odst. 7 trestního řádu) je projevem zásady přímosti (§ 2 odst. 11 trestního řádu) a zásady bezprostřednosti (§ 2 odst. 12 trestního řádu), které náležejí mezi stěžejní principy pro dokazování v trestním řízení. I za této situace, když byly před soudem prvního stupně provedeny všechny relevantní důkazy, však odvolací soud musí zvážit, zda by opakované provádění důkazů ve veřejném zasedání neodporovalo povaze odvolacího řízení a nepřekračovalo by meze pravomocí odvolacího soudu. V takových případech musí odvolací soud postupovat podle § 259 odst. 1 trestního řádu a věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.

33. Vady rozsudku nemůže odvolací soud shledat a vytknout tam, kde soud prvního stupně postupoval při hodnocení důkazů důsledně podle § 2 odst. 6 trestního řádu, takže je hodnotil podle vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu a učinil logicky odůvodněná úplná skutková zjištění. V takové situaci nemůže odvolací soud podle § 258 odst. 1 písm. b) trestního řádu napadený rozsudek zrušit jen proto, že sám na základě svého přesvědčení hodnotí tytéž důkazy s jiným v úvahu přicházejícím výsledkem. V takovém případě totiž nelze napadenému rozsudku vytknout žádnou vadu ve smyslu uvedeného ustanovení (viz judikát publikovaný pod č. 53/1992 Sb. rozh. tr., rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2001 sp. zn. 7 Tz 276/2001, apod.).

34. Pokud odvolací soud vytýká soudu prvního stupně porušení zásady volného hodnocení důkazů, musí se jednat o zcela závažné vybočení z logiky projednávané věci. Musí také zdůvodnit, v čem a proč spatřuje rozpory a vadné hodnocení. Pouhý obecný poukaz na porušení této zásady je pro zrušení rozhodnutí nedostačující. Odvolací soud přitom může soud prvního stupně jen upozornit, čím se znovu zabývat, a které skutečnosti vzít v potaz, nesmí mu však udělovat závazné pokyny, k jakým závěrům má dospět při hodnocení jednotlivých důkazů.

35. Kupříkladu při posouzení věrohodnosti svědecké výpovědi má odvolací soud poukázat na to, že soud prvního stupně pochybil při přecenění nevýznamných odchylek v popisu pachatele, jelikož z obecných poznatků forenzní psychologie u svědků obzvláště ve stresových situacích běžně dochází k určitým nepřesnostem při slovním popisu pachatele (viz Čírtková, L. Viktimologie pro forenzní praxi. Praha : Portál 2014, s. 115 a násl.), nikoliv však autoritativně sdělit soudu prvního stupně, že svědek je věrohodný a má s jeho svědectvím jako s věrohodným dále nakládat. To je obzvláště nevhodné za situace, kdy odvolací soud takového svědka ani osobně nevyslechl, čímž v rozporu se zákonem obešel roli soudu prvního stupně hodnotit věrohodnost svědecké výpovědi na základě přímo a bezprostředně provedeného výslechu v hlavním líčení před soudem.

Sbirka_nalezu-77.indd 40 18.11.16 13:59

36. V případě zrušení zprošťujícího rozsudku pro skutkové vady, jejichž odstraněním by mohlo dojít k uznání obžalovaného vinným, resp. též odsuzujícího rozsudku, kde by mohlo dojít k uznání obžalovaného vinným těžším trestným činem, je situace vzhledem ke konstrukci odvolání v trestním řádu specifická v tom, že odvolacímu soudu ani nezbývá než věc vrátit soudu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí, protože sám obžalovaného uznat vinným nemůže (§ 259 odst. 5 trestního řádu).

37. V situaci, kdy byly soudem prvního stupně v hlavním líčení provedeny všechny důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti a následně byly vyhodnoceny samostatně i v souhrnu v odůvodnění zprošťujícího rozsudku, může odvolací soud zprošťující rozsudek zrušit jenom v případech, kdy jsou přijaté skutkové závěry a na nich založené právní posouzení v nesouladu s výslednou důkazní situací a nemají v ní oporu. Je nedostatečné, pokud má odvolací soud na dílčí skutkové otázky (typicky pravdivost, spolehlivost či věrohodnost důkazů) jiný názor a při vlastním posouzení skutkového stavu dospěje k závěru o vině obžalovaného. Zasáhnout může pouze tehdy, když závěr soudu prvního stupně nemůže pro svou vadnost obstát.

38. Přitom musí odvolací soud obzvlášť citlivě posuzovat závěr soudu prvního stupně o tom, že obžalovaného zprošťuje viny na základě principu *in dubio pro reo* (§ 2 odst. 5 trestního řádu), dle kterého není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, je nutno rozhodnout ve prospěch obviněného [srov. nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)], a to zejména za situace, kdy soud prvního stupně v odůvodnění zprošťujícího rozsudku srozumitelně vyložil, v čem tkvěly jeho pochybnosti o vině obžalovaného.

39. Jinými slovy, nemít důvodné pochybnosti o vině obžalovaného na základě obsahu spisu tam, kde soud prvního stupně tyto pochybnosti měl i po tom, co provedl veškeré důkazy v souladu se zásadami přímosti a bezprostřednosti, a na základě toho zrušit zprošťující rozsudek a vrátit věc soudu prvního stupně je možné jenom tehdy, kdy pochybnosti soudu prvního stupně postrádají důvodnost.

40. Odvolací soud při vrácení věci soudu prvního stupně může poukázat na okolnosti významné pro správné rozhodnutí a upozornit ho, čím se znovu zabývat a které skutečnosti vzít v potaz. Nesmí mu však udělovat závazné pokyny, k jakým závěrům má dospět při hodnocení jednotlivých důkazů, a tak v rozporu se zákonem předjímat výsledek řízení.

41. Při vztažení těchto principů na nyní projednávanou ústavní stížnost shledává Ústavní soud následující. Ze spisového materiálu plyne, že soud prvního stupně v hlavním líčení provedl všechny dostupné důkazy

Sbirka_nalezu-77.indd 41 18.11.16 13:59

v souladu se zásadami ústnosti a bezprostřednosti. V odůvodnění zprošťujícího rozsudku vyhodnotil svědeckou výpověď poškozené jako nevěrohodnou, pachovou stopu jako nespolehlivou a celkově vzhledem k absenci dalších důkazů v souladu se zásadou *in dubio pro reo* zprostil stěžovatele obžaloby.

42. Odvolací soud zrušil rozsudek soudu prvního stupně z důvodu nevypořádání se se všemi okolnostmi významnými pro správné rozhodnutí. Ve zrušujícím usnesení vytkl soudu prvního stupně jeho způsob hodnocení důkazů a z něho vyplynuvší závěr vedoucí ke zproštění obžaloby. Ohledně svědkyně-poškozené uvedl, že ta „naprosto jednoznačně" označila stěžovatele za pachatele u rekognice i tváří v tvář u hlavního líčení. Rozpory v popisu svědkyně považoval za „naprosto nepodstatné". Soud uvedl, že „poznání pachatele nelze odmítnout jen díky nepřesnému slovnímu popisu, např. chyba v barvě vlasů, poznávající osoba poznává pachatele podle celkového vjemu jeho osoby při činu, byť to slovně přesně nevyjádří". Selhání soudu prvního stupně při hodnocení důkazů v souladu s ustanovením § 2 odst. 6 trestního řádu shledává odvolací soud v tom, že za důkazní situace, kdy výpovědi dvou svědků, nejevící se jako nezodpovědné nebo záměrné ve snaze uškodit stěžovateli, jsou podepřeny pachovou stopou, by jiná verze, než že je pachatelem stěžovatel, byla „stranou jakéhokoliv rozumného hodnocení věci". Na tento závěr nemohou mít dopady ani pochybení policie v přípravném řízení. Vina je dle odvolacího soudu „absolutně jasná" a zprošťující výrok „nemůže naprosto obstát".

43. Ústavní soud shledává, že odvolací soud touto argumentací ohledně zrušení zprošťujícího rozsudku před hodnocením důkazů soudem prvního stupně upřednostnil svůj způsob hodnocení důkazů, avšak sám žádný důkaz neprovedl. Vycházel tak pouze ze spisového materiálu, vytvořil si závěr o skutkovém stavu věci a výslovně i o vině stěžovatele.

44. Ve druhém, tentokrát již odsuzujícím rozsudku soud prvního stupně vyslovil, že postupoval v souladu s § 264 odst. 1 trestního řádu, dle kterého je soud, jemuž byla věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, vázán právním názorem odvolacího soudu. Následně doslovně rekapituloval hodnocení důkazů provedené odvolacím soudem a na jeho základě provedl vlastní hodnocení vedoucí k závěru, že „obžalovaný se v blíže neurčené době s největší pravděpodobností na místě činu nacházel a spáchal zločin, který je mu kladen za vinu".

45. Závěr soudu prvního stupně o vině stěžovatele následně aproboval odvolací soud při řízení o druhém odvolání ve věci tím, že zamítl odvolání stěžovatele proti všem výrokům prvostupňového rozsudku a sám rozhodl rozsudkem tak, že stěžovateli ještě zpřísnil trest. V odůvodnění rekapituloval vlastní hodnocení důkazů a na nich založená skutková zjištění z prvního rozhodnutí o odvolání, jak si je následně osvojil soud prvního

Sbirka_nalezu-77.indd 42 18.11.16 13:59

stupně. Ohledně otázky viny obě tato rozhodnutí taktéž aproboval Nejvyšší soud odmítnutím dovolání stěžovatele.

46. Ústavní soud konstatuje, že způsob, jakým obecné soudy dospěly k závěru o vině stěžovatele, nemůže z ústavněprávního hlediska obstát. Odvolací soud sice v úvodu odůvodnění zrušujícího usnesení poukázal na to, že do výlučné kompetence soudu prvního stupně hodnotit důkazy takto zasahuje pouze v ojedinělých případech, pokud na straně soudu prvního stupně dojde k porušení § 2 odst. 6 trestního řádu, ale jakkoliv by se rozhodnutí pro tento postup mohlo jevit správné, samotný zásah odvolacího soudu do hodnocení důkazů soudem prvního stupně zcela zásadním způsobem vybočil z intencí trestního řádu. Byť úkolem odvolacího soudu bylo pouze poukázat na okolnosti významné pro správné rozhodnutí, aniž by předjímal výsledek, odvolací soud tento výsledek nejenom předjímal, nýbrž ho celkem explicitně a autoritativně vnutil soudu prvního stupně, přičemž nerespektoval jeho výlučnou kompetenci posoudit věc na základě řádně provedených a vyhodnocených důkazů. Odvolací soud tímto pochybením porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces, neboť fakticky rozhodl o stěžovatelově vině způsobem, který nerespektoval zákonem dané rozložení úkolů mezi soud prvního stupně a soud odvolací. Zároveň, jak bude dále detailněji rozebráno, odvolací soud při tomto postupu taktéž závažně porušil princip presumpce neviny.

47. Z odůvodnění druhého rozsudku soudu prvního stupně před Ústavním soudem vyvstaly pochybnosti o tom, že ke změně skutkových závěrů došlo na základě hodnocení důkazů soudem prvního stupně podle jeho vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí, nýbrž toliko z toho důvodu, že soud prvního stupně, odkazující na vázanost „právním názorem" odvolacího soudu, jednoduše mechanicky přebral jeho vlastní celkové hodnocení důkazů učiněné pouze na základě obsahu spisu.

48. Vázanost právním názorem znamená povinnost soudu prvního stupně respektovat závěry, které učinil odvolací soud v řešených problémech v otázkách hmotného i procesního práva (srov. Šámal, P. a kol., op. cit., s. 3129). Ovšem za závazný právní názor soudu vyšší instance nelze za daných okolností považovat jeho vlastní hodnocení důkazů.

49. Ústavní soud tak nepovažuje za přesvědčivé, že při novém projednání věci před soudem prvního stupně ztratily své opodstatnění důvody, ze kterých vyvstaly pochybnosti o vině stěžovatele, na jejichž základě byl prvním rozsudkem ve věci zproštěn obžaloby v souladu s principem *in dubio pro reo*.

Sbirka_nalezu-77.indd 43 18.11.16 13:59

50. Jako obiter dictum k této otázce Ústavní soud v obecné rovině uvádí, že vzhledem k principu minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodnutí obecných soudů, jakož i vzhledem ke kompetenci Ústavního soudu posuzovat spravedlnost trestního procesu jako celku mohou za určitých okolností obstát i vadné pokyny odvolacího soudu, pokud by v následném projednání věci před soudem prvního stupně došlo k nápravě uvnitř samotného systému obecného soudnictví, a to tak, že by je soud prvního stupně interpretoval jenom jako výtku co do způsobu hodnocení důkazů, nikoliv jako závazný pokyn, jak důkaz vyhodnotit.

B. Hodnocení důkazů a princip presumpce neviny a nestranného soudu

51. Ústavní soud dále shledává v napadených rozhodnutích obecných soudů porušení presumpce neviny v několika rovinách. K principu presumpce neviny v trestním řízení se Ústavní soud v minulosti vyjadřoval již mnohokrát. Presumpce neviny je jeden z nejdůležitějších ústavněprávních principů trestního řízení v demokratickém právním státě. Dle čl. 40 odst. 2 Listiny je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Z principu presumpce neviny plynou další zásady, zakotvené již na úrovni podústavního práva, tj. na úrovni trestněprocesních pravidel obsažených v trestním řádu týkajících se zjišťování materiální pravdy, tzn. zjišťování skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí (§ 2 odst. 5 trestního řádu).

52. V rozhodovací praxi ohledně presumpce neviny se Ústavní soud často opírá o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva vyžaduje, aby soudci nevycházeli z předem pojatého přesvědčení, že obviněný spáchal čin, který je mu kladen za vinu, aby důkazní břemeno spočívalo na obžalobě a aby případné pochybnosti byly využity ve prospěch obžalovaného (*Lavents proti Lotyšsku*, rozsudek ze dne 28. 11. 2002 č. 58442/00, § 125; *Melich a Beck proti České republice*, rozsudek ze dne 24. 7. 2008 č. 35450/04, § 49; *Barberã, Messegué a Jabardo proti Španělsku*, rozsudek pléna ze dne 6. 12. 1988 č. 10590/83, § 77; srov. též Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 789).

53. Ze zásady presumpce neviny se odvíjí i princip rozhodování *in dubio pro reo* (srov. rozhodnutí ESLP ze dne 27. 9. 2007 ve věci *Vassilios Stavropoulos proti Řecku*, č. 35522/04, § 39), tedy zásada, podle níž musí být obžalovanému vina trestným činem bez rozumných pochybností prokázána. Tam, kde existují jakékoliv rozumné pochybnosti, musejí být vyloženy ve prospěch obviněného [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 3094/08 ze dne 29. 4. 2009 (N 103/53 SbNU 293), sp. zn. I. ÚS 910/07 ze dne 23. 9. 2008

Sbirka_nalezu-77.indd 44 18.11.16 13:59

(N 156/50 SbNU 389), sp. zn. I. ÚS 49/06 ze dne 20. 5. 2008 (viz výše), sp. zn. I. ÚS 429/03 ze dne 4. 12. 2003 (N 141/31 SbNU 257) a judikaturu ESLP citovanou v bodě 53].

54. Presumpce neviny vždy vyžaduje, aby to byl stát, kdo nese v trestním řízení konkrétní důkazní břemeno, přičemž je to nakonec obecný soud, na němž spočívá odpovědnost za náležité objasnění věci (srov. § 2 odst. 5 in fine trestního řádu). V nálezu ve věci sp. zn. III. ÚS 2042/08 ze dne 26. 11. 2009 (N 247/55 SbNU 377) Ústavní soud konstatoval, že pokud lze v trestním řízení na základě provedeného dokazování dospět k několika přibližně stejně pravděpodobným skutkovým verzím a soud se přikloní k verzi, která je pro obviněného nepříznivá, porušuje princip rozhodování *in dubio pro reo*, a tím i zásadu presumpce neviny dle čl. 40 odst. 2 Listiny.

55. Ústavní soud však zároveň opakovaně zdůraznil, že hodnocení samotného obsahu důkazů je ve výlučné kompetenci obecných soudů, které důkazy provedly. Ústavnímu soudu v zásadě nenáleží pravomoc ověřovat správnost skutkových zjištění, a fakticky tak nahrazovat soud nalézací [srov. již nález ve věci sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Uvedený závěr vyplývá mimo jiné i ze zásad bezprostřednosti a ústnosti (srov. § 2 odst. 11 a 12 trestního řádu). Z hlediska ústavněprávního přezkumu je významné, zda důkazy, o něž se napadené rozhodnutí opírá, tvoří logicky uzavřený celek a zda odůvodnění napadeného rozhodnutí nenese znaky zřejmé libovůle.

56. K závažným pochybením porušujícím presumpci neviny došlo poprvé v úvahách odvolacího soudu v napadeném usnesení ze dne 6. 10. 2013 (srov. bod 5 tohoto nálezu), na které na tomto místě musí Ústavní soud poukázat. Jak bylo výše uvedeno, odvolací soud sám provedl vlastní hodnocení důkazů, dle kterého byl přímý důkaz svědeckou výpovědí poškozené podepřen dalšími nepřímými důkazy, tj. svědeckými výpověďmi, pachovou stopou z místa činu, jakož i tím, že stěžovatel pracoval nedaleko místa činu a měl sklon k násilné trestné činnosti. Samotnou svědeckou výpověď poškozené shledal odvolací soud na rozdíl od obvodního soudu věrohodnou a jasně usvědčující stěžovatele, aniž však poškozenou sám vyslechl.

57. Ústavní soud připomíná, že obecné soudy hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu (§ 2 odst. 6 trestního řádu). Jsou povinny postupovat vůči obviněnému nestranně, tedy nic v jejich postupu nesmí naznačovat, že předjímají výsledek řízení na základě negativního hodnocení osoby obviněného. Mezi takové případy patří to, pokud obecný soud vyvozuje skutkové závěry taktéž ze skutečností souvisejících s povahovými rysy obviněného, které pro posouzení určité skutkové otázky nemají žádný význam. Tak okruh důkazů, jejichž prostřednictvím soud dokazuje konkrétní skutek spáchaný v daném čase a na daném místě, nemůže

Sbirka_nalezu-77.indd 45 18.11.16 13:59

uzavírat poukaz na předchozí trestnou činnost obviněného. Takový postup představuje zaujatost vůči osobě obviněného, a porušuje tím jeho právo na nestranný soud.

58. Odvolací soud uvedl jako podpůrný argument závěru o vině stěžovatele to, že s ohledem na informace obsažené v opisu z evidence Rejstříku trestů má mít stěžovatel „sklon k násilné trestné činnosti". Ústavní soud se nejprve seznámil s opisem z evidence Rejstříku trestů stěžovatele, aby sám zjistil, na základě jakých záznamů odvolací soud dospěl k tak závažnému závěru, že určitá osoba má mít skon k násilné trestné činnosti. Odvolací soud k tomuto hodnocení dospěl na základě tří odsouzení z typově poměrně méně závažné trestné činnosti (zejména proti zdraví a hrubě narušující občanské soužití), přičemž naposledy byl stěžovatel pro trestný čin odsouzen v roce 2008 a zkušební doba podmíněně odloženého trestu odnětí svobody pro tento trestný čin uplynula v roce 2010, kdy bylo taktéž vysloveno, že se osvědčil.

59. Již z toho je zřejmé, že pro odvolací soud měla při hodnocení osoby stěžovatele a při úvahách o jeho charakteru skutečnost, že se stěžovatel osvědčil, jenom zanedbatelný význam, jelikož ji nijak nezohlednil v uvedeném konstatování. Pro posouzení ústavní stížnosti, tedy konkrétně otázky, zdali došlo k porušení základních práv stěžovatele, má však daleko větší význam to, že na základě určitého „sklonu k násilné trestné činnosti", který odvolací soud připsal stěžovateli na základě těchto již zahlazených odsouzení, tento soud dále dovodil, že přítomnost násilnického sklonu v konečném důsledku vedla k uzavření důkazní situace a k celkovému závěru o vině stěžovatele.

60. V posuzovaném případě má však tvrzená skutečnost, že stěžovatel má mít sklon k násilné trestné činnosti, byť by takový sklon byl doložen i objektivnějším a kvalifikovanějším způsobem nežli nahlédnutím do opisu z evidence Rejstříku trestů, naprosto nulovou vypovídací hodnotu pro zjištění, zdali tato osoba byla v inkriminovaném čase přítomna na místě činu a trestného činu se skutečně dopustila. Prokázanou minulou trestnou činnost totiž jistě nelze pokládat za důkaz spáchání nového trestného činu.

61. Taková úvaha odvolacího soudu nejenom posiluje závěr Ústavního soudu o tom, že obecné soudy dospěly k závěru o vině stěžovatele nezákonným způsobem, nýbrž dle Ústavního soudu taktéž svědčí o zaujatosti odvolacího soudu vůči osobě stěžovatele, a tím eroduje princip nestrannosti soudu jako jednoho ze základních atributů práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

62. Nad rámec řečeného Ústavní soud v obecné rovině dodává, že je zapotřebí přísně rozlišit hodnocení osoby obviněného při posuzování otázky viny za stíhaný skutek a při ukládání trestu. Kupříkladu v jurisdikcích angloamerické právní kultury se procesně rozlišuje fáze dokazování,

Sbirka_nalezu-77.indd 46 18.11.16 13:59

ve které se posuzuje pouze otázka viny za skutek, po které v případě shledání obžalovaného vinným následuje fáze ukládání trestu. Určité významné aspekty, které si vyslechne a zohledňuje soudce při ukládání trestu, jako zejména předchozí odsouzení obžalovaného, jeho rodinné zázemí, pracovní návyky atp. totiž nemohou být prezentovány ve fázi rozhodování o vině za skutek, jelikož by mohly mít negativní dopad na nestrannost a nezaujatost posuzovatele faktu, kterým je typicky laický sbor porotců. Rozdílně probíhá trestní řízení soudní v jurisdikcích evropské kontinentální tradice, kam patří také české trestní řízení. Hlavní líčení je jedna soustavná a ideálně nepřerušená fáze trestního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o vině, a při shledání obžalovaného vinným taktéž o trestu. O otázkách skutkových i právních, viny i trestu najednou rozhoduje typicky panel složený z profesionálního předsedy senátu a dvou laických přísedících. V přezkumných instancích rozhodují pouze soudci z povolání.

63. Je to právě profesionální prvek, který má dle obecného povědomí taktéž bránit určité předpojatosti při posuzování jednotlivých důkazů a okolností případu. Proto je v českém trestním řízení přípustné a celkem běžné, když má soud k dispozici co nejširší škálu informací o obžalovaném a může v hlavním líčení rozhodovat o otázce viny i trestu současně. Jak ale ukazuje posuzovaný případ, samotná profesionalita soudců nebrání tomu, aby došlo k závažnému pochybení co do posouzení relevance charakterového rysu pro podporu závěru o spáchání skutku obžalovaným. Zde konkrétně odvolací soud explicite vzal „sklon k násilí", neboli určitou násilnou predispozici stěžovatele v potaz při řešení otázky, zda se obžalovaný nacházel na místě činu v inkriminovaném čase a čin spáchal, a proto Ústavnímu soudu nezbývalo než na tuto problematiku při dokazování poukázat.

64. Ústavní soud na druhé straně nezpochybňuje oprávnění obecných soudů použít razantnější dikci při hodnocení osoby obviněného, zejména pokud při páchání závažné trestné činnosti projevil mimořádné opovržení, bezohlednost a neúctu k nejdůležitějším hodnotám sdíleným naší společností, a to zvláště když jde o obviněného, který byl již v minulosti pravomocně odsouzen.

65. Může se tak dít výhradně při úvahách vedoucích obecné soudy k uložení přiměřeného trestu, kde mají tyto přísné hodnotící úsudky místo jako káravé poselství státní moci směrem k odsouzenému i k širší veřejnosti [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2208/13 ze dne 11. 12. 2013 (N 215/71 SbNU 517)], nikoliv však již při řešení otázky, zda vůbec spáchal skutek, který mu je v obžalobě kladen za vinu. I odborná literatura, odkazujíc přitom na judikaturu ESLP (konkrétně na rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 2002 ve věci *Böhmer proti Německu*, č. 37568/97), ostatně konstatuje, že „recidivista si zaslouží přísnější trest pro svůj nový trestný čin, ale nezaslouží si, aby na něj soudy předem hleděly jako na (pravděpodobně) vinného. Porušením

Sbirka_nalezu-77.indd 47 18.11.16 13:59

presumpce neviny tak například je, pokud soud zamítne žádost o podmíněné propuštění proto, že si je ‚jist', že se odsouzený dopustil dalšího trestného činu, ‚jen' za něj zatím nebyl odsouzen." (Molek, P. Právo na spravedlivý proces. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 328)

66. Ústavní soud dále vytýká odvolacímu soudu, že na základě nevhodných úvah dospěl k ústavně nekonformnímu závěru o tom, že vina stěžovatele „je absolutně jasná". Učinil tak ve fázi přezkumného řízení, po kterém již na základě samotné dikce trestního řádu mělo následovat řízení před soudem prvního stupně, které teprve po opětovném projednání a posouzení věci mohlo zákonně dospět k závěru o vině stěžovatele. K rozhodnutí o vině musí soudy dospět zákonným způsobem a v té fázi řízení, v níž jsou k tomu zákonem povolány.

67. Odvolací soud de facto rozhodl o vině stěžovatele, jakkoli byl procesně nucen věc usnesením vrátit soudu prvního stupně, čímž nicméně předjímal závěr řízení, byť k tomu v dané fázi nebyl povolán. Tímto postupem nerespektoval pořad práva a kompetence soudu prvního stupně poté, co mu je věc vrácena k opětovnému projednání a rozhodnutí. Přitom právě a pouze soud prvního stupně mohl za dané procesní situace jako jediný prokázat vinu zákonným způsobem.

68. Explicitní výrok o „absolutně jasné" vině stěžovatele předtím, než byla vina vyslovena pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu, a to zcela mimo rámec pravidel pro řízení o opravném prostředku, je v přímém rozporu s principem presumpce neviny, jak ho judikatorně vykládá Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva.

69. Byť Nejvyšší soud v dovolacím řízení sám shledal, že citovaná věta byla nadbytečná a nevhodná, spokojil se s tím, že odvolací soud poukázal na to, že se soud prvního stupně nevypořádal se všemi okolnostmi důležitými pro rozhodnutí, dále vymezil rozsah těchto okolností, a tím jednoznačně upozornil soud prvního stupně na nedostatky v jeho rozsudku, čímž měl dle Nejvyššího soudu dostát svým zákonným pravomocím v odvolacím řízení. Ústavní soud se však s takovým výkladem nemůže spokojit. Tento výrok odvolacího soudu není jenom nadbytečný přívěsek jinak bezvadné argumentace, nýbrž je dle Ústavního soudu základní úvahou odvolacího soudu, která se jako pomyslná nit odvíjí celým odůvodněním a vede k ústavně zcela závadnému závěru v poslední větě.

70. Povinnosti prokázat vinu obviněného nade vši pochybnost, taktéž plynoucí z principu presumpce neviny, dle Ústavního soudu následně nedostál ani soud prvního stupně, který po hodnocení důkazů v souladu se „závazným" názorem odvolacího soudu dospěl k závěru, že se stěžovatel „v blíže neurčené době s největší pravděpodobností na místě činu nacházel a spáchal zločin, který je mu kladen za vinu".

Sbirka_nalezu-77.indd 48 18.11.16 13:59

71. Největší pravděpodobnost nemůže obstát jako výsledný důkazní standard pro prokázání viny, jelikož na základě zákona, judikatury i trestněprávní doktríny je za takový standard stabilně považována praktická jistota, neboli jistota bez důvodných pochybností (srov. Šámal, P. a kol., op. cit., s. 35). Dle názoru Ústavního soudu nejde v tomto případě o jazykovou neobratnost soudu prvního stupně, nýbrž je de facto stvrzením toho, že soud prvního stupně po opětovném přehodnocení důkazů praktické jistoty o vině stěžovatele nedosáhl.

72. Odvolací soud, tentokrát již spokojen s výsledným hodnocením důkazů soudem prvního stupně zcela v souladu se svým předchozím hodnocením přehlédl porušení § 2 odst. 5 trestního řádu co do dosažení praktické jistoty o vině stěžovatele. Naopak, s jeho odvoláním co do výroku o vině se vypořádal tak, že rekapituloval svá skutková tvrzení, a to včetně protiústavního poukazu na „sklon k násilné trestní činnosti".

73. Tuto, jakož i další vady rozhodnutí soudu prvního stupně a odvolacího soudu následně aproboval Nejvyšší soud v rozhodnutí o dovolání stěžovatele, které odmítl proto, že bylo podáno z jiného důvodu, než je uveden v § 265b trestního řádu. Byť je možné ocenit materiální úvahy Nejvyššího soudu nad rámec tohoto odmítacího důvodu, které nepochybně přispívají k právní jistotě a přesvědčivosti soudního rozhodování, Ústavní soud musí konstatovat, že ani toto rozhodnutí nedostálo požadavku účinné ochrany základních práv a svobod stěžovatele, ke které jsou povolány všechny orgány činné v trestním řízení, včetně Nejvyššího soudu při rozhodování o dovolání [srov. sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 ze dne 4. 3. 2014 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.)].

74. Ústavní soud poukazuje na to, že tvrzení a úvahy, ke kterým se při posuzování trestní věci stěžovatele uchýlil odvolací soud, nesvědčí o bazálním respektu k principu presumpce neviny, který by orgány činné v trestním řízení měly ctít jako základní pilíř trestního řízení v právním státě respektujícím základní práva a svobody občanů. Jelikož v průběhu dalšího řízení v systému obecného soudnictví nedošlo k nápravě těchto závažných zásahů do základních práv stěžovatele, Ústavní soud se cítil povolán zasáhnout a rozhodnout nálezem. Opakovaně však poukazuje na to, že není jeho úkolem hodnotit pravdivost, věrohodnost a spolehlivost důkazů provedených před obecnými trestními soudy, a tím zaujímat postoj k otázce, jestli stěžovatel skutek, pro který je stíhán, skutečně spáchal či nikoliv. Je úkolem obecného soudnictví postupovat v souladu s ustanovením § 2 odst. 5 a 6 trestního řádu tak, aby byla věc objasněna a pachatel potrestán. Ústavní soud však zdůrazňuje, že dosažení materiální pravdy a „spravedlivé potrestání pachatele" nejsou výhradními účely trestního řízení, nýbrž že za stejně důležitý účel je zapotřebí pokládat „fair" proces.

Sbirka_nalezu-77.indd 49 18.11.16 13:59

75. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavnímu soudu nezbylo než ústavní stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze dle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušit. Zároveň byly pro porušení ústavně zaručených práv stěžovatele zrušeny i prvoinstanční rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 18. 11. 2013 sp. zn. 4 T 50/2012 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2013 sp. zn. 61 To 326/2013, byť tato rozhodnutí nebyla v petitu ústavní stížnosti uvedena. Pokud jde o zrušení usnesení Nejvyššího soudu, Ústavní soud zde vycházel ze své dosavadní judikatury, podle níž rozhodnutí dovolacího soudu nemůže samostatně obstát za situace, kdy rozhodnutím soudu prvního či druhého stupně došlo k porušení základních práv a svobod stěžovatele.

76. Bude na obecných soudech, aby pokračovaly v řízení postupem podle § 314h a násl. trestního řádu v souladu se závaznými právními závěry vyslovenými v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Sbirka_nalezu-77.indd 50 18.11.16 13:59

Č. 68

K povinnosti soudů respektovat věcnou a časovou působnost zákona č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, při rozhodování restitučních sporů týkajících se původního majetku židovských právnických osob

Vůlí zákonodárce při přijetí zákona č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který patří do skupiny restitučních předpisů, jakož i jeho primárním účelem bylo zmírnění některých majetkových křivd, které vznikly židovským právnickým osobám v období od 29. září 1938 do 8. května 1945. Smyslem tohoto zákona je náprava křivd způsobených holocaustem, nikoliv křivd jiných, způsobených např. v době od 25. února 1948 do 1. ledna 1990.

Jakkoliv jsou obecné soudy vázány principem *favoris restitutionis*, nemohou tímto postupem svévolně překračovat vůli zákonodárce, stanovenou rozsahem i účelem zákona. Obecné soudy posuzující nároky dle zákona č. 212/2000 Sb. mají povinnost respektovat vůli zákonodárce, vyjádřenou ve věcném a časovém rozsahu zákona, jakož i v jeho účelu.

K obecným principům restitučního zákonodárství patří také ochrana v dobré víře nabytých práv nynějších vlastníků majetku, který má být v restituci vydán. Jedním z deklarovaných cílů restitučního procesu je, aby nebyly způsobovány nové křivdy.

Jestliže majetek odňatý v období nacistické okupace židovským obcím, nadacím a spolkům byl na základě dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organisací a ústavů, nebo zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, vrácen původním vlastníkům, a následně

Sbirka_nalezu-77.indd 51 18.11.16 13:59

v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 byl židovskou obcí, nadací nebo spolkem úplatně převeden na stát, pak se nelze domáhat nápravy majetkových křivd postupem podle zákona č. 212/2000 Sb.

Extrémně vadnou aplikací zákona č. 212/2000 Sb. bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i její právo na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Vladimíra Kůrky – ze dne 2. dubna 2015 sp. zn. III. ÚS 1255/13 ve věci ústavní stížnosti České republiky – Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, se sídlem v Brně, Kounicova 24, za kterou jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem Praha 2, Rašínovo nábřeží 42, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013 č. j. 28 Cdo 2670/2012-440, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2012 č. j. 26 Co 444/2010-382 a rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2010 č. j. 47 C 31/2008-241 ve znění opravného usnesení ze dne 5. 5. 2010 č. j. 47 C 31/2008-249, jimiž byla stěžovatelce coby žalované stanovena povinnost převést určené nemovitosti bezúplatně do vlastnictví Židovské obce Brno za účelem zmírnění majetkových křivd způsobených holocaustem, za účasti 1. Nejvyššího soudu České republiky, 2. Krajského soudu v Brně a 3. Městského soudu v Brně jako účastníků řízení a Židovské obce Brno, se sídlem v Brně, tř. Kpt. Jaroše 1922/3, zastoupené JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 21, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2010 č. j. 47 C 31/2008-241 ve znění opravného usnesení ze dne 5. 5. 2010 č. j. 47 C 31/2008-249, rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2012 č. j. 26 Co 444/2010-382 a rozsudkem Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 2. 2013 č. j. 28 Cdo 2670/2012-440 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2010 č. j. 47 C 31/2008-241 ve znění opravného usnesení ze dne 5. 5. 2010 č. j. 47 C 31/2008-249, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2012 č. j. 26 Co 444/2010-382 a rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 2. 2013 č. j. 28 Cdo 2670/2012-440 se zrušují.

Sbirka_nalezu-77.indd 52 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Námitky uplatněné v ústavní stížnosti

1. Včas a řádně podanou ústavní stížností co do náležitostí stanovených zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, kterými mělo být zasaženo do jejího práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36, 37 a 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a do práva na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny. Obecné soudy měly podle stěžovatelky dále porušit ústavní principy garantující právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 95 odst. 1 a čl. 96 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava").

2. Stěžovatelka uvedla, že k porušení jejích základních práv mělo dojít nesprávným právním posouzením otázky, zda sporné nemovitosti, které měla vydat, spadají do věcné působnosti zákona č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka v postupu obecných soudů spatřuje protiústavní přesah moci soudní do kompetencí moci zákonodárné a výkonné. Opakovaně namítá, že sporné nemovitosti nemohou spadat do věcné působnosti uvedeného zákona, neboť poté, co byly jako židovský majetek v době nacistické okupace protiprávně konfiskovány, byly na základě tzv. Benešových dekretů již před rokem 1948 vráceny původnímu vlastníkovi – spolku Židovský dům v Brně. Teprve poté – v roce 1950 – došlo k jejich úplatnému převodu do vlastnictví státu. Majetková křivda ve smyslu citovaného zákona měla tedy být podle názoru stěžovatelky již napravena jejich vrácením původnímu vlastníkovi. Stěžovatelka dále uvádí, že sporné nemovitosti tvoří funkční celek, který je nezbytný k plnění funkcí státu (jako výcviková a logistická základna speciálních útvarů Policie České republiky), polemizuje navíc se závěry obecných soudů ve vztahu k aplikaci § 2 odst. 2 citovaného zákona.

3. Stěžovatelka tvrdí, že obecné soudy ve svých rozhodnutích napadených ústavní stížností nerespektují předchozí judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Konkrétně stěžovatelka poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2629/09 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), kterým byla odmítnuta ústavní stížnost Židovské obce Brno ve věci žaloby proti České republice – České správě sociálního zabezpečení o uložení povinnosti uzavřít smlouvu či převést bezúplatně do vlastnictví žalobce sporné nemovitosti, a to rovněž na základě zákona č. 212/2000 Sb. Ústavní soud v tomto svém rozhodnutí akceptoval právní

Sbirka_nalezu-77.indd 53 18.11.16 13:59

názor vyslovený Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 2. 7. 2009 č. j. 28 Cdo 5405/2008, podle něhož se nelze domáhat nápravy majetkových křivd podle zákona č. 212/2000 Sb., jestliže majetek zkonfiskovaný v období nacistické okupace byl jeho vlastníku po roce 1945 vrácen a byl jím poté dále úplatně převeden.

4. Z obsahu podané ústavní stížnosti, z vyjádření účastníků řízení a z obsahu vyžádaného soudního spisu Městského soudu v Brně sp. zn. 47 C 31/2008 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

II. Předmět občanskoprávního sporu předcházejícího podání ústavní stížnosti

5. Nemovitosti, které se staly předmětem pozdějšího občanskoprávního sporu (šlo o některé pozemky a budovy zapsané v katastru nemovitostí na LV č. 345 pro obec Brno a katastrální území Pisárky, dále též „sporné nemovitosti"), byly v období před druhou světovou válkou ve vlastnictví spolku Židovský dům v Brně (dále také jen „židovský spolek"), a to až do doby, než mu byly v době nacistické okupace konfiskací odňaty a vlastnické právo k nim bylo dle výpisu z pozemkové knihy zapsáno pro Německou říši.

6. V roce 1948 došlo k obnovení vlastnického práva židovského spolku k uvedeným nemovitostem, a to v důsledku aplikace dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organisací a ústavů, jímž byla konfiskace prohlášena za neplatnou.

7. Dne 13. 12. 1950 uzavřel tehdejší vlastník Židovský dům v Brně (jako prodávající) s Československým státem (jako kupujícím) kupní smlouvu o převodu sporných nemovitostí. K převodu nemovitostí došlo za kupní cenu 520 000 Kč (300 000 Kč za pozemky a 220 000 Kč za budovu). Dodatek ke smlouvě týkající se kupní ceny byl uzavřen dne 29. 1. 1951; kupní cena byla prodávajícímu zaplacena. V evidenci nemovitostí byla jako vlastník zapsána Československá republika.

8. Pozemky a budovy byly od roku 1951 využívány jako výcviková a logistická základna tehdejším Sborem národní bezpečnosti a po roce 1990 Policií České republiky.

9. Dne 1. 9. 2000 vešel v účinnost zákon č. 212/2000 Sb., kterým mělo dojít ke zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem. Dle § 2 odst. 2 citovaného zákona dostala vláda za úkol určit věci, které budou v souladu se zněním zákona bezúplatně převedeny do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice. Na základě toho vláda postupně vydala čtyři nařízení, v nichž byly výčtovou metodou zahrnuty nemovitosti určené

Sbirka_nalezu-77.indd 54 18.11.16 13:59

k bezúplatnému převodu (nařízení vlády č. 335/2001 Sb., kterým se stanoví výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu, nařízení vlády č. 152/2002 Sb., kterým se stanoví výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu, nařízení vlády č. 184/2003 Sb., kterým se stanoví další výčet věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu, a nařízení vlády č. 123/2004 Sb., kterým se stanoví výčet některých dalších věcí určených k bezúplatnému převodu z vlastnictví České republiky do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice za účelem zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a postup při jejich převodu). Sporné nemovitosti, jichž se týká tato ústavní stížnost, nebyly do výčtových nařízení vlády zahrnuty. Židovská obec Brno se proto na základě § 5 zákona č. 212/2000 Sb. začala domáhat jejich vydání soudní cestou.

III. Průběh občanskoprávního sporu předcházejícího podání ústavní stížnosti

10. Židovská obec Brno („žalobkyně" v občanskoprávním sporu) se u obecných soudů vůči stěžovatelce („žalovaná" v občanskoprávním sporu) žalobou domáhala uložení povinnosti uzavřít smlouvu o bezúplatném převodu vlastnictví sporných nemovitostí na žalobkyni z titulu tvrzeného nároku podle zákona č. 212/2000 Sb.

11. Městský soud v Brně, jako soud prvního stupně, ve svém v pořadí prvém rozsudku ze dne 21. 7. 2006 č. j. 47 C 269/2004-76 žalobu zamítl s odůvodněním, že sporné nemovitosti nebyly zahrnuty ve výčtových nařízeních vlády, vydaných na základě ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 212/2000 Sb., a žalobkyni tedy nevzniklo právo domáhat se jejich bezúplatného převodu.

12. Krajský soud v Brně, jako soud odvolací, se s rozhodnutím soudu prvního stupně ztotožnil a ve svém v pořadí prvém rozsudku ze dne 8. 6. 2007 č. j. 26 Co 721/2006-98 ve znění doplňujícího rozsudku téhož soudu ze dne 3. 8. 2007 č. j. 26 Co 721/2006-105 potvrdil jeho věcnou správnost. Odvolací soud dospěl navíc k závěru, že citovaný zákon nedopadá na sporné nemovitosti. Ve svém rozhodnutí uvedl, že „účelem zákona bylo zmírnění

Sbirka_nalezu-77.indd 55 18.11.16 13:59

některých majetkových křivd, ke kterým došlo v období od 29. 9. 1938 do 8. 5. 1945. Jestliže však z výpisu z pozemkové knihy bylo zřejmé, že v roce 1948 došlo k obnovení vlastnického práva spolku Židovský dům v Brně, … bylo třeba učinit závěr, že již v té době byla křivda napravena". Dle odvolacího soudu tedy „skutečnost, že nemovitosti byly následně převedeny do vlastnictví státu, nebyla důsledkem křivdy způsobené v rozhodném období, nýbrž důsledkem kupní smlouvy uzavřené mezi spolkem Židovský dům v Brně a státem".

13. Nejvyšší soud, jako soud dovolací, v pořadí prvním rozsudkem ze dne 31. 1. 2008 č. j. 28 Cdo 3906/2007-145 rozhodnutí nižších soudů zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu projednání. Nejvyšší soud ve své argumentaci uvedl, že pro posouzení žalobního nároku není rozhodné, zda bylo vydáno nařízení vlády ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 212/2000 Sb., neboť není-li takové nařízení vydáno, je možné se domáhat bezúplatného převodu dotčeného majetku soudní cestou přímo na základě citovaného zákona; v opačném případě by „subjekty oprávněné dle § 1 citovaného zákona byly zbaveny účinného právního nástroje, prostřednictvím něhož by se mohly domáhat vydání zákonem určeného majetku". Nejvyšší soud vyslovil také nesouhlas se závěrem odvolacího soudu, že se na sporné nemovitosti nevztahuje věcný rozsah předmětného zákona. Aplikovatelnost zákona je podle Nejvyššího soudu založena na tom, zda byla ve vztahu k věci ve vlastnictví židovské obce v rozhodném období dotčenému subjektu způsobena křivda a zda se taková věc nachází ke dni účinnosti předmětného zákona ve vlastnictví státu. Dle dovolacího soudu jsou „hodnotící úvahy o vývoji vlastnictví k předmětným věcem mimo tento rámec zjevně nadbytečné …".

14. Poté Městský soud v Brně, jsa vázán právním názorem dovolacího soudu, svým v pořadí druhým rozsudkem ze dne 12. 3. 2010 č. j. 47 C 31/2008-241 ve znění opravného usnesení ze dne 5. 5. 2010 č. j. 47 C 31/2008-249 uložil žalované povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o bezúplatném převodu sporných nemovitostí. Soud dospěl k názoru, že předmětné pozemky vyhovují podmínkám § 1 odst. 1 zákona č. 212/2000 Sb., takže všechny lze bezúplatně převést. Týž soud usnesením ze dne 2. 3. 2010 č. j. 47 C 31/2008-238 na návrh žalobkyně řízení ve věci částečně zastavil.

15. Krajský soud v Brně, jako soud odvolací, svým v pořadí druhým rozsudkem ze dne 31. 5. 2012 č. j. 26 Co 444/2010-382 rozhodnutí soudu prvního stupně částečně potvrdil, přičemž se ztotožnil se závěry soudu prvního stupně a uložil žalované povinnost bezúplatně převést stanovené nemovitosti do vlastnictví žalobkyně. Ke zrušení části prvostupňového rozsudku a k následnému zastavení řízení vedlo odvolací soud částečné zpětvzetí žaloby ze strany žalobkyně. Ke změně části rozsudku soudu prvního stupně odvolací soud přistoupil v návaznosti na své závěry o tom, že

Sbirka_nalezu-77.indd 56 18.11.16 13:59

část pozemků je zastavěná, případně představuje funkční celek sloužící žalované k plnění jejích úkolů, proto žalobkyni nebylo přiznáno právo na jejich vydání.

16. Obě strany podaly proti v pořadí druhému rozsudku odvolacího soudu dovolání. Obě tato dovolání byla rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013 č. j. 28 Cdo 2670/2012-440 zamítnuta. K námitkám žalované Nejvyšší soud rozšířil svoji argumentaci o konstatování, že „je v souladu s primárním účelem zákona – zmírnění majetkových křivd způsobených holocaustem – aby byly do působnosti zákona č. 212/2000 Sb. zahrnuty též nemovitosti, jež sice byly židovským subjektům navráceny po roce 1945, ale poté jim byly v rozhodném restitučním období tehdejším režimem protiprávně (v tísni, za nápadně nevýhodných podmínek) odňaty". Nejvyšší soud dospěl k závěru, že k protiprávnímu odnětí v projednávaném případě v roce 1950 došlo, a potvrdil nárok žalobkyně.

IV. Vyjádření účastníků řízení k ústavní stížnosti

17. V souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníků řízení k ústavní stížnosti i vyjádření vedlejšího účastníka.

18. Městský soud v Brně ve svém vyjádření ze dne 12. 8. 2014 stručně uvedl, že při svém druhém rozhodnutí byl vázán předchozím kasačním rozhodnutím Nejvyššího soudu, v jehož intencích rozhodl.

19. Krajský soud v Brně ve vyjádření ze dne 30. 7. 2014 s obdobnou stručností jako soud prvního stupně plně odkázal na odůvodnění svého v pořadí druhého rozhodnutí v projednávané věci.

20. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2014 poukázal na odůvodnění svého v pořadí druhého rozhodnutí, přičemž vyjádřil přesvědčení, že stěžovatelka v ústavní stížnosti toliko opakuje argumentaci uplatněnou již v řízení před obecnými soudy. Nejvyšší soud zdůraznil, že své stanovisko k extenzivnímu výkladu aplikace použité normy přesvědčivě zdůvodnil a že se s námitkami stěžovatelky podrobně vypořádal.

21. Vedlejší účastnice Židovská obec Brno, řádně zastoupená advokátem, Ústavnímu soudu rovněž zaslala své vyjádření ze dne 15. 8. 2014, v němž namítala zejména absenci ústavněprávní a lidskoprávní argumentace stěžovatelky. Poukazuje na to, že stěžovatelka vznáší námitky, se kterými se obecné soudy v předmětném řízení řádně a právně relevantním způsobem vypořádaly, a na tendenci stěžovatelky stavět Ústavní soud do pozice tzv. čtvrté soudní instance. Vedlejší účastnice je přesvědčena, že se stěžovatelka nemůže s úspěchem dovolávat svých základních práv a svobod tam, kde došlo napadenými rozhodnutími pouze k naplnění účelu a smyslu zákona, v tomto případě zákona č. 212/2000 Sb. Domnívá se, že Nejvyšší soud postupoval správně, když dospěl k závěru, že při aplikaci

Sbirka_nalezu-77.indd 57 18.11.16 13:59

zákona č. 212/2000 Sb. nelze zkoumat kontinuitu vlastnického práva ke spornému majetku.

22. Vedlejší účastnice poukazuje dále na to, že pokud byly splněny podmínky zákona č. 212/2000 Sb., neexistuje žádný legitimní důvod, aby byla případně odkazována na uplatňování nároku dle 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), navíc v době, kdy již uplynula prekluzivní lhůta k jeho uplatnění. Vedlejší účastnice poukazuje na to, že dle judikatury Ústavního soudu není možno při aplikaci restitučních zákonů postupovat příliš restriktivně a formalisticky, ale že ústavně konformním výkladem je naopak výklad extenzivní.

23. V replice, kterou Ústavní soud obdržel dne 22. 9. 2014, stěžovatelka opakovaně odmítá závěry Nejvyššího soudu a zdůrazňuje, že zákonodárce podmínky aplikace zákona č. 212/2000 Sb. zřetelným způsobem vymezil, neboť v názvu zákona použil formulaci „o zmírnění (nikoli odstranění) některých majetkových křivd". Podle stěžovatelky již v důvodové zprávě zákonodárce akcentoval, že byl veden snahou věc řešit tak, aby nebyly vyvolány křivdy jiné. Stěžovatelka repliku uzavírá konstatováním, že zákon č. 212/2000 Sb. nelze na předmětnou věc aplikovat zejména proto, že došlo k navrácení sporných nemovitostí židovskému spolku před rokem 1948; stěžovatelka sporné nemovitosti nabyla řádně na základě kupní smlouvy, aniž by k převodu majetku došlo v tísni na straně prodávající.

V. Posouzení aktivní legitimace stěžovatelky

24. Dříve, než mohl Ústavní soud přikročit k věcnému přezkumu napadených rozhodnutí, byl povinen zjistit, zda ústavní stížnost splňuje všechny náležitosti požadované zákonem o Ústavním soudu, včetně aktivní legitimace stěžovatelky (organizační složky státu).

25. Definičním znakem ústavní stížnosti dle čl. 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Pro aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti z toho vyplývá, že takto legitimován je pouze ten subjekt, jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod. Ačkoliv stát obecně není považován za nositele všech základních práv a svobod, jsou mu v některých věcech určitá základní práva přiznávána, a to především právo na spravedlivý proces, jakož i právo na ochranu vlastnictví. Jak již dříve Ústavní soud konstatoval, stát může být nositelem základních práv a svobod pouze tehdy, když nevystupuje v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci [viz stanovisko Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999 sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372), všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná v internetové databázi na http://nalus.usoud.cz].

Sbirka_nalezu-77.indd 58 18.11.16 13:59

Obdobně jako ve své dřívější judikatuře Ústavní soud dospěl i nyní k závěru, že předmětný spor o vlastnictví nemovitostí byl svou povahou sporem soukromoprávním, stát v něm tedy nevystupoval v pozici nositele veřejné moci, a nelze mu proto upřít aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti (viz např. usnesení ze dne 4. 4. 2007 sp. zn. II. ÚS 22/06).

26. Jelikož Ústavní soud nezjistil existenci žádné další formální překážky, připustil ústavní stížnost k věcnému projednání.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

27. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí obecných soudů a shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

28. Ústavní soud konstatuje, že ačkoliv ve své konstantní judikatuře neustále zdůrazňuje, že není vrcholem soustavy obecných soudů a zásadně nepřezkoumává jejich právní a skutkové závěry, shledal v projednávaném případě závažná pochybení obecných soudů, jež ve svých důsledcích vedla k porušení Ústavou zaručených práv stěžovatelky.

29. Jak vyplývá z četné judikatury Ústavního soudu, právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny v sobě kromě dalšího zahrnuje zákaz svévole či libovůle v rozhodování, jakož i požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí.

30. Za svévoli v soudním rozhodování Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře označil zejména případy extrémního nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými zjištěními, dále případy nerespektování kogentní normy, případy 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 v právním myšlení konsensuálně akceptovaném významu a konečně případy rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [srov. nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375)]. V této souvislosti Ústavní soud rovněž opakovaně zdůraznil, že psané právo je třeba vykládat tak, aby plnilo svoji funkci spočívající v rozumném a spravedlivém vyřešení problému, aby obstálo měřítky tzv. zdravého rozumu a podle fundovaných představ o spravedlnosti panujících v dané společnosti [srov. např. nález ze dne 18. 9. 2014 sp. zn. III. ÚS 3101/13 (N 171/74 SbNU 481)].

31. Ústavní soud se řídí přesvědčením, že právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny v sobě zahrnuje i právo na racionální odůvodnění závěrů obecných soudů v jejich rozhodnutích. Pouze závěry soudů objektivně udržitelné lze považovat za výraz nezávislého rozhodování obecných soudů. Pokud soudy své závěry racionálně obhajitelně nezdůvodní, jde o projev libovůle (popř. svévole), zakládající protiústavní stav [např. nález

Sbirka_nalezu-77.indd 59 18.11.16 13:59

ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2253/13 (N 3/72 SbNU 41), nález ze dne 27. 10. 2011 sp. zn. I. ÚS 1845/11 (N 185/63 SbNU 153)].

32. Ústavní soud má za to, že shora uvedené zásady byly rozhodnutími obecných soudů v posuzované věci porušeny, a to z níže popsaných důvodů.

VII. Obecná východiska posuzování restitučních předpisů

33. Ústavní soud předesílá, že již ve stanovisku pléna ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) zařadil zákon č. 212/2000 Sb. do skupiny restitučních předpisů, přičemž ohledně nich konstatoval, že jde o „ne zcela sourodou skupinou norem, ne vždy shodné terminologie, avšak vždy téhož účelu". Také při posuzování projednávané věci proto musí Ústavní soud respektovat zásady, které sám ve své dřívější judikatuře ve vztahu k aplikaci restitučních předpisů formuloval.

34. Účelem restitučního zákonodárství je změna v rozdělení majetku, která by zmírnila alespoň některé převážně majetkové křivdy, k nimž došlo v rozporu s principy právního státu v zákonem stanoveném rozhodném období. Jak již Ústavní soud ve své rozhodovací praxi mnohokrát konstatoval, k naplnění tohoto účelu je nutné, aby restituční zákony byly interpretovány v souladu s principem *favoris restitutionis,* tedy ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo [srov. např. nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)].

35. Ve shora citovaném stanovisku pléna ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 však Ústavní soud rovněž zdůraznil, že ačkoliv nastolil tendenci odčiňovat křivdy v co možná nejširším rozsahu, vždy k tomu musí docházet v rámci předpisů, které jsou ke zmírnění těchto křivd přijaty, a vždy s ohledem na státem legitimovanou vůli k nápravě těch křivd. Tato vůle státu je jasně vymezena právě restitučními zákony a jen ve věcném a časovém rozsahu těmito zákony určeném je náprava přípustná.

36. V této souvislosti Ústavní soud upozornil na to, že k přijetí předpisů upravujících restituční nároky zákonodárce nebyl povinován; Ústava ani jiný právní předpis nevyžadují, aby tento majetek byl vrácen nebo za něj byla poskytnuta náhrada a ani aby k tomuto účelu byly prováděny v právním řádu jakékoliv změny. Bylo tedy svobodnou vůlí státu, zda umožní bývalým vlastníkům dotčeného majetku usilovat o jeho vrácení, neboť jeho vlastnická práva i vlastnická práva osob, které v mezidobí tento majetek nabyly, nejsou závislá na protiústavních normách nebo postupech, které je původně zakládaly. Samo zakotvení restitučních nároků tedy bylo beneficiem státu – přesně vymezeným z hlediska časového a věcného [srov. stanovisko pléna ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, nález ze dne 16. 12. 2004 sp. zn. III. ÚS 107/04 (N 192/35 SbNU 509)]. Restitučními předpisy

Sbirka_nalezu-77.indd 60 18.11.16 13:59

předpokládaná změna v rozdělení majetku je tedy cílená a zákonodárcem přesně vymezená. Výklad obecných předpisů, který by vedl k rozšíření majetkových restitucí nad rámec nároků vyplývajících z restitučních předpisů, proto nelze akceptovat [srov. nález ze dne 23. 2. 2005 sp. zn. II. ÚS 114/04 (N 32/36 SbNU 359)].

37. Výše uvedené závěry lze plně vztáhnout i na interpretaci a aplikaci zákona č. 212/2000 Sb., jakožto zákona ze skupiny restitučních předpisů.

VIII. Ve věci aplikovaná ustanovení zákona č. 212/2000 Sb.

38. Dle § 1 odst. 1 zákona č. 212/2000 Sb. „ke zmírnění některých majetkových křivd, které v období od 29. září 1938 do 8. května 1945 utrpěly židovské obce, nadace a spolky odnětím jejich majetku v důsledku převodů nebo přechodů vlastnického práva, které byly prohlášeny za neplatné dekretem prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. nebo zákonem č. 128/1946 Sb., převedou se bezúplatně do vlastnictví Federace židovských obcí v České republice nebo do vlastnictví židovských obcí v České republice věci ve vlastnictví státu ke dni účinnosti tohoto zákona, které před těmito převody nebo přechody prohlášenými za neplatné vlastnily židovské obce, nadace a spolky“, a to nejde-li o věci zákonem výslovně vyňaté z rozsahu vydávaného majetku. Věci, které budou bezúplatně převedeny podle výše uvedeného ustanovení, určí v souladu s § 2 odst. 2 citovaného zákona vláda nařízením a stanoví způsob jejich převodu.

IX. Posouzení argumentace stěžovatelky

IX./1 Argumentace popírající možnost domáhat se vydání majetku soudní cestou

39. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala, že výčtové nařízení vlády dle § 2 odst. 2 zákona č. 212/2000 Sb. nelze obcházet uplatněním nároku soudní cestou, neboť vymezení vydávaného majetku je dle názoru stěžovatelky v kompetencích výkonné moci, nikoliv moci soudní. Ústavní soud dospěl k závěru, že této námitce nelze dát za pravdu.

40. V obdobném duchu jako soudy obecné Ústavní soud podotýká, že text citovaného zákona ve svém § 5 výslovně předpokládá, že k uplatňování majetkových nároků podle zákona č. 212/2000 Sb. může docházet i soudní cestou. Znemožnění přístupu k soudu osobě, která se cítí být oprávněna domáhat se svého práva na základě platného a účinného zákona, by ve svém důsledku znamenalo odepření přístupu k soudu. Ústavní soud se v tomto ohledu ztotožnil s názorem vyjádřeným v kasačním rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2008 č. j. 28 Cdo 3906/2007-145. Podle něj, jsou-li splněny předpoklady pro zmírnění křivd způsobených holocaustem za podmínek uvedených v § 1 odst. 1 zákona č. 212/2000 Sb., lze soudem uložit povinnost vydat věc, a to aniž by tato věc byla individualizována

Sbirka_nalezu-77.indd 61 18.11.16 13:59

ve vládním nařízení vydaném dle § 2 odst. 2 citovaného zákona. Uvedené závěry dovolacího soudu správně převzaly soud prvního stupně i soud odvolací, které je aplikovaly ve svých v pořadí druhých rozhodnutích v projednávané věci.

IX./2 Argumentace namítající porušení spravedlivého procesu vadným posouzením působnosti zákona č. 212/2000 Sb.

41. V dalším kroku se Ústavní soud zabýval námitkou stěžovatelky směřující do rozsahu, v němž je možno uplatňovat zákon č. 212/2000 Sb. Stěžovatelka, stejně jako v řízení před obecnými soudy, také v ústavní stížnosti namítala, že sporný majetek nespadá do působnosti zákona, neboť byl na stát úplatně převeden kupní smlouvou ze dne 13. 12. 1950, ve znění dodatku ze dne 29. 1. 1951, a to za kupní cenu 520 000 Kč, a nelze tedy hovořit o majetkové křivdě, která by Židovské obci Brno byla způsobena holocaustem. S touto námitkou se Ústavní soud ztotožňuje.

42. Nejvyšší soud se k výše uvedené otázce vyjádřil již ve svém v pořadí prvém rozsudku ze dne 31. 1. 2008 č. j. 28 Cdo 3906/2007-145. Zde uvedl, že pro posouzení žalobního nároku je prý zbytečné zabývat se otázkou úplatného převodu předmětných nemovitostí z židovského spolku na stát, neboť pro posouzení oprávněnosti nároku vedlejší účastnice není třeba zkoumat kontinuitu vlastnických vztahů. Věcná působnost zákona č. 212/2000 Sb. se dle názoru Nejvyššího soudu odvíjí pouze od splnění dvou podmínek: 1. zda byla v rozhodném období nacistické okupace židovskému spolku způsobena křivda převodem nebo přechodem vlastnického práva, jenž byl následně prohlášen za neplatný dekretem prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. či zákonem č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, 2. zda se taková věc nachází ke dni účinnosti zákona č. 212/2000 Sb. ve vlastnictví státu. Splnění obou těchto podmínek v posuzovaném případě pokládal Nejvyšší soud za důvod k vyhovění žalobnímu petitu, tj. k bezúplatnému převodu předmětných nemovitostí do vlastnictví židovské obce.

43. Soudy prvního i druhého stupně, vázány právním názorem dovolacího soudu, postupovaly ve svém v pořadí druhém rozhodování v projednávané věci v souladu s uvedeným závěrem dovolacího soudu. Nezabývaly se tedy okolnostmi uzavření kupní smlouvy mezi státem a židovským spolkem na předmětné nemovitosti ani tím, zda k převodu vlastnického práva došlo v tísni či za nápadně nevýhodných podmínek.

44. Nejvyšší soud ve svém druhém rozsudku ze dne 13. 2. 2013 č. j. 28 Cdo 2670/2012-440 označil za otázku zásadního právního významu, odůvodňující přípustnost dovolání, právě posouzení, zda se lze postupem podle zákona č. 212/2000 Sb. domáhat nápravy majetkových křivd

Sbirka_nalezu-77.indd 62 18.11.16 13:59

způsobených holocaustem, jestliže nemovitosti byly vlastníku po skončení druhé světové války vráceny, následně byly úplatně převedeny na stát a tento převod nebyl posouzen jako neplatný; na takto vymezenou otázku odpověděl dovolací soud kladně. Nejvyšší soud tímto vymezením přezkumu vlastně překročil rozsah přezkoumávaných otázek, které prohlásil za relevantní ve svém v pořadí prvém rozsudku ze dne 31. 1. 2008 (viz výše bod 42 odůvodnění tohoto nálezu).

45. Nejvyšší soud se ve svém druhém rozsudku přiklonil k extenzivní aplikaci zákona č. 212/2000 Sb. a konstatoval, že je v souladu s jeho účelem, aby byly do jeho působnosti zahrnuty též nemovitosti, jež sice byly židovským subjektům navráceny po roce 1945, ale poté jim byly v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990 tehdejším režimem protiprávně (v tísni, za nápadně nevýhodných podmínek) odňaty. Na rozdíl od svého prvního rozhodnutí ve věci tedy Nejvyšší soud tentokrát nepovažoval za nadbytečné, aby obecné soudy zkoumaly kontinuitu vlastnictví sporného majetku, nýbrž naopak zdůraznil, že je třeba vzít v potaz také způsob, jakým byly majetky převedeny zpět do vlastnictví státu.

46. Zároveň Nejvyšší soud dospěl k závěru, že k protiprávnímu odnětí v období komunistického režimu v posuzovaném případě došlo, což odůvodnil následujícími skutečnostmi: V prvé řadě dovolací soud argumentoval tím, že převod nemovitostí uskutečněný dne 13. 12. 1951 proběhl „v období, v němž po vydání zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, byl zaveden státní dozor nad církvemi a české církve a náboženské společnosti byly vystaveny obecnému stavu bezpráví či přinejmenším tísně“. Existenci tohoto stavu „bezpráví či přinejmenším tísně“ s odkazem na odbornou literaturu dovolací soud označil za notorietu.

47. Pokud jde o kupní cenu, za kterou byly nemovitosti na stát převedeny (v částce 520 000 Kč), Nejvyšší soud konstatoval, že „je nutné vzít v úvahu, že brzy po převodu nemovitostí na stát došlo zákonem č. 41/1953 Sb. … k měnové reformě, která znamenala krajně nevýhodné peněžní přepočty (u vkladů u peněžních ústavů nad 50 000 Kč v poměru 30:1, výtěžek z převodu nemovitostí se tak snížil na částku těsně nad 17 000 Kč)“. Závěrem Nejvyšší soud dovodil, že při standardních poměrech svobody vyznání by židovská obec nemovitosti „zjevně nepřeváděla“, a i s ohledem na nízký finanční výtěžek lze tedy převod charakterizovat jako protiprávní odnětí věcí komunistickým režimem.

48. S výše uvedenými závěry Nejvyššího soudu, které následně akceptovaly i soudy prvního a druhého stupně, Ústavní soud nesouhlasí. Zákon č. 212/2000 Sb. nelze v posuzovaném případě vůbec aplikovat.

49. Zákon č. 212/2000 Sb., který patří do skupiny restitučních předpisů, sleduje, jak napovídá již název zákona, nápravu křivd způsobených

Sbirka_nalezu-77.indd 63 18.11.16 13:59

holocaustem. Podle § 1 odst. 1 tohoto zákona je účelem zákona zmírnění některých majetkových křivd způsobených židovským právnickým osobám, 1. k nimž došlo v období od 29. září 1938 do 8. května 1945, 2. odnětím majetku v důsledku převodů nebo přechodů vlastnického práva, které byly prohlášeny za neplatné dekretem prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. nebo zákonem č. 128/1946 Sb.

50. Vůlí zákonodárce při přijetí zákona č. 212/2000 Sb., který patří do skupiny restitučních předpisů, jakož i jeho primárním účelem bylo zmírnění některých majetkových křivd, které vznikly židovským právnickým osobám v období od 29. září 1938 do 8. května 1945. Smyslem tohoto zákona je náprava křivd způsobených holocaustem, nikoliv křivd jiných, způsobených např. v době od 25. února 1948 do 1. ledna 1990.

51. Je očividné, že těmto podmínkám nemůže vyhovovat „křivda" (ve smyslu pozbytí majetku převodem), k níž by mělo dojít kupní smlouvou uzavřenou v roce 1950, resp. v roce 1951, na jejímž základě se prodávající straně dostalo peněžní protihodnoty; toto pozbytí majetku nemá žádnou souvislost s holocaustem a nedošlo k němu v rozhodném období. Křivda, kterou židovská obec utrpěla holokaustem za nacistické okupace, byla již dříve „odčiněna" (židovská obec se majetku v roce 1948 opět ujala); okolnost, že v den účinnosti zákona č. 212/2000 Sb. byly sporné nemovitosti ve vlastnictví státu, pak nevyhnutelně není v žádné příčinné souvislosti s odnětím majetku způsoby stanovenými zákonem č. 212/2000 Sb. a v jím vymezeném rozhodném období.

52. Jakkoliv jsou obecné soudy vázány principem *favoris restitutionis*, nemohou tímto postupem svévolně překračovat vůli zákonodárce, stanovenou rozsahem i účelem zákona. Obecné soudy, posuzující nároky dle zákona č. 212/2000 Sb., mají povinnost respektovat vůli zákonodárce, vyjádřenou ve věcném a časovém rozsahu zákona, jakož i v jeho účelu.

53. K obecným principům restitučního zákonodárství patří také ochrana v dobré víře nabytých práv nynějších vlastníků majetku, který má být v restituci vydán. Jedním z deklarovaných cílů restitučního procesu je, aby nebyly způsobovány nové křivdy.

54. Jestliže majetek odňatý v období nacistické okupace židovským obcím, nadacím a spolkům byl na základě dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. nebo zákona č. 128/1946 Sb. vrácen původním vlastníkům a následně v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 byl židovskou obcí, nadací nebo spolkem úplatně převeden na stát, pak se nelze domáhat nápravy majetkových křivd postupem podle zákona č. 212/2000 Sb.

55. Ústavní soud poukazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2009 sp. zn. 28 Cdo 5405/2008, v němž ve skutkově blízké věci Nejvyšší soud konstatoval, že postupem podle zákona č. 212/2000 Sb. se nelze domáhat nápravy majetkových křivd způsobených holocaustem, jestliže majetek

Sbirka_nalezu-77.indd 64 18.11.16 13:59

odňatý v rozhodném období byl jeho vlastníkovi vrácen a následně dále úplatně převeden.

56. S uvedenými závěry Nejvyššího soudu se ztotožnil již dříve i Ústavní soud, který svým usnesením ze dne 25. 11. 2010 sp. zn. III. ÚS 2629/09 ústavní stížnost židovské obce v analogické věci odmítl, a setrvává na nich i v nyní posuzované věci.

X. Obiter dictum

57. Nejvyšší soud opřel své rozhodnutí ohledně vrácení majetku mj. o závěr, že k uzavření kupní smlouvy, kterou byly sporné nemovitosti převedeny v roce 1950 z židovského spolku na stát, došlo v tísni či za nápadně nevýhodných podmínek, z čehož dovodil neplatnost této kupní smlouvy.

58. Ústavní soud již výše dovodil, že pro posuzování neplatnosti kupní smlouvy uzavřené mimo rozhodné období holokaustu neposkytuje zákon č. 212/2000 Sb. žádný „zákonný terén". Nejvyšší soud „dotvářel" zákonný text nad rámec vůle zákonodárce, což je postup nerespektující princip dělby moci, zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy.

59. Nejvyšší soud svým postupem vybočil z mezí ústavnosti též závěrem, že k uzavření kupní smlouvy, kterou byly sporné nemovitosti převedeny z židovského spolku na stát, došlo v tísni či za nápadně nevýhodných podmínek, k němuž dospěl bez opory v provedeném dokazování. Z prostudování předmětného soudního spisu Ústavní soud zjistil, že obecné soudy neprovedly žádné důkazy, z nichž by při respektování zákazu interpretační libovůle bylo možno vyvodit, že daný majetkový převod byl převodem protiprávním.

60. K prokázání tísně či nápadně nevýhodných podmínek při převodu majetku v konkrétním případě nedostačuje pouze obecné konstatování, že k uzavření smlouvy došlo v období po přijetí zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. O tomto zákonu sice je obecně známo, že jeho aplikace vystavovala často církve a náboženské společnosti stavu tísně či příkoří ze strany státu, avšak zda tomu tak bylo i v případě uzavření konkrétní kupní smlouvy, by bylo zapotřebí prokázat. Bez dalšího dokazování nelze vyvodit, že za standardních poměrů by k převodu majetku mezi židovským spolkem a státem zjevně nedošlo.

61. Stejně tak neobstojí argument, že kupní cena, kterou židovský spolek za prodej nemovitostí obdržel, byla za necelé dva roky po zaplacení fakticky znehodnocena měnovou reformou, provedenou zákonem č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že měnová reforma dopadala plošně na všechny subjekty vlastnící finanční prostředky v československé měně; pouze na tomto základě proto není nikterak možné dovozovat protiprávnost převodu majetku, k němuž došlo

Sbirka_nalezu-77.indd 65 18.11.16 13:59

před touto reformou. V případě, že by soudy shora naznačený výklad připustily, znamenalo by to, že by všechny majetkové převody ocenitelné v penězích předcházející měnové reformě nutně musely být považovány za učiněné za nápadně nevýhodných podmínek. S takovou interpretací pojmu „nápadně nevýhodných podmínek", které navíc nastaly až *ex post* (po převodu nemovitostí) a které se vztahovaly na veškeré obyvatelstvo státu, Ústavní soud nesouhlasí.

XI. Závěr

62. Ústavní soud dodává, že ačkoliv své předchozí výtky směřoval především na adresu soudu dovolacího, je z výše uvedeného patrné, že ve světle požadavků práva na spravedlivý proces neobstojí ani rozhodnutí soudů prvního a druhého stupně, jež se závěry dovolacího soudu řídila.

63. Aniž by Ústavní soud měl ambici jakkoliv předvídat výsledek projednávaného sporu, připomíná, že by při posuzování nároků vyplývajících ze zákona č. 212/2000 Sb. měl být vždy zohledněn účel zákona, přičemž závěry soudů musejí být náležitě a racionálně odůvodněny, zejména musejí prokázat logickou návaznost na provedené důkazy.

64. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími bylo extrémně vadnou aplikací zákona č. 212/2000 Sb. porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i její právo na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavnímu soudu proto nezbylo než napadená rozhodnutí obecných soudů podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit.

Sbirka_nalezu-77.indd 66 18.11.16 13:59

Č. 69

K aplikaci podmínky využití předžalobní výzvy k plnění při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení s ohledem na znění občanského soudního řádu účinné v době zahájení řízení

K 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 dojde také v případě, pokud soud nepřizná náhradu nákladů řízení s odkazem na nesplnění zákonné podmínky, která však v době zahájení řízení před tímto soudem z důvodu přechodných zákonných ustanovení ještě neplatila (§ 142a o. s. ř. ve znění zákona č. 396/2012 Sb., avšak ve vztahu k řízení zahájenému již dne 31. 7. 2012).

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 2. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 2096/14 ve věci ústavní stížnosti Ing. Milana Prokopa a Vratislava Němce, obou zastoupených JUDr. Hanou Skotnicovou, advokátkou, se sídlem Na Hradbách 3, Moravská Ostrava, proti rozsudku Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 14. 10. 2013 č. j. 41 C 115/2013-51, kterým bylo částečně vyhověno žalobě stěžovatelů ve věci zaplacení poplatku z prodlení, avšak nebyla jim přiznána náhrada nákladů řízení z důvodu nezaslání předžalobní výzvy k plnění, a proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 4. 2014 č. j. 11 Co 122/2014-74, kterým bylo odmítnuto odvolání stěžovatelů vzhledem k bagatelnosti částky peněžitého plnění, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu ve Frýdku-Místku jako účastníků řízení.

Výrok

I. Výrokovou částí III rozsudku Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 14. 10. 2013 č. j. 41 C 115/2013-51 bylo porušeno právo stěžovatelů 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. Výroková část III tohoto rozsudku se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 67 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Dosavadní průběh řízení a obsah ústavní stížnosti

1. Dne 18. 6. 2014 byla Ústavnímu soudu doručena ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"). Stěžovatelé se jí domáhají zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, neboť mají za to, že jimi bylo porušeno jejich základní právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále byl údajně porušen princip právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy; došlo totiž k narušení důvěry stěžovatelů v právo tím, že soud aplikoval právní normu v rozporu se zákazem pravé retroaktivity.

2. Z ústavní stížnosti samotné, jakož i z vyžádaného soudního spisu Okresního soudu ve Frýdku-Místku (dále též jen „okresní soud") sp. zn. 41 C 115/2013 plyne, že se stěžovatelé žalobou po žalované Monice Kukučové (dále též jen „žalovaná") domáhali zaplacení částky 3 788,80 Kč s příslušenstvím, představující dluh na nájemném a službách s užíváním bytu spojených. Okresní soud ve Frýdku-Místku rozhodl rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností tak, že řízení částečně zastavil, a to v rozsahu jistiny ve výši 3 788,80 Kč a v rozsahu kapitalizovaného poplatku z prodlení ve výši 602 Kč (výrok I). Výrokem II pak uložil žalované zaplatit stěžovatelům kapitalizovaný poplatek z prodlení ve výši 12 648 Kč. Konečně výrokem III nepřiznal stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení. Citovaný výrok III odůvodnil odkazem na ustanovení § 142a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „o. s. ř." nebo „občanský soudní řád"). Podle tohoto zákonného ustanovení – jak je rekapituluje okresní soud – má žalobce, který měl úspěch ve věci zahájené podle ustanovení § 80 písm. b) o. s. ř., právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému jen tehdy, zaslal-li žalovanému ve lhůtě nejméně sedmi dnů před podáním návrhu na zahájení řízení výzvu k plnění, a to na adresu pro doručování, popřípadě na poslední známou adresu.

3. Okresní soud v této souvislosti rovněž dovodil, že výzva k plnění podle ustanovení § 142a o. s. ř., kterou zákonodárce podmiňuje přiznání nákladů řízení žalobci, musí být výzvou písemnou. To vyplývá i jen ze samotného textu citovaného ustanovení, jež výslovně vyžaduje zaslání výzvy na adresu. V právě projednávaném případě měl soud ovšem za to, že stěžovatelé nezaslali žalované řádnou výzvu k plnění ve smyslu ustanovení § 142a o. s. ř., neboť výzvu učiněnou elektronickými prostředky (e-mailovou korespondencí) nelze považovat za řádnou písemnou výzvu zaslanou

Sbirka_nalezu-77.indd 68 18.11.16 13:59

na doručovací adresu žalované. Výzva k plnění totiž neobsahovala elektronický podpis toho, kdo právní úkon učinil.

4. V závěru tohoto rozsudku okresní soud stěžovatele poučil o možnosti podat odvolání proti tomuto rozhodnutí. Stěžovatelé tedy napadli výrok III rozsudku odvoláním, přičemž navrhovali, aby odvolací soud prvostupňový rozsudek změnil a přiznal jim náklady řízení.

5. Krajský soud v Ostravě však usnesením ze dne 8. 4. 2014 č. j. 11 Co 122/2014-74 odvolání stěžovatelů odmítl (výrok I) a žádnému z účastníků nepřiznal náklady řízení (výrok II). Podle ustanovení § 202 odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013 totiž odvolání není přípustné proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím částku 10 000 Kč; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží. Protože předmětem řízení na základě žaloby stěžovatelů ze dne 31. 7. 2012 byl nárok ve výši 3 788 Kč s příslušenstvím, odmítl krajský soud odvolání stěžovatelů podle ustanovení § 218 písm. c) o. s. ř., protože směřovalo proti rozhodnutí, proti němuž není odvolání přípustné.

6. Na základě tohoto stavu řízení před obecnými soudy stěžovatelé namítají porušení jejich práva na spravedlivý proces a porušení zákazu retroaktivity, jak je uvedeno shora. Podmínka výzvy ve smyslu § 142a o. s. ř. ve znění zákona č. 396/2012 Sb. pro přiznání nákladů řízení úspěšnému žalobci se totiž podle přechodných ustanovení na věc stěžovatelů neuplatní. Pokud procesní úprava platná a účinná k době podání žaloby stěžovatelům neukládala uskutečnění předžalobní výzvy, nelze jim klást podle jejich názoru k tíži, že předžalobní výzvu neučinili, a nelze dokonce z jejího neuskutečnění vyvozovat procesní sankci, kterou je v tomto případě ztráta práva na náhradu nákladů řízení.

II. Vyjádření účastníků řízení

7. Okresní soud se k ústavní stížnosti vyjádřil tak, že v původním řízení došlo rozhodovací činností tohoto soudu k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelů, neboť žaloba byla podána dne 31. 7. 2012, a soud i přesto aplikoval zákonné ustanovení § 142a odst. 1 o. s. ř., účinné až od 1. 1. 2013.

8. Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení. Nadto uvedl, že rozhodoval o podaném odvolání proti rozsudku okresního soudu, takže stěžovatelé měli proti jeho usnesení případně podat žalobu pro zmatečnost podle ustanovení § 229 odst. 4 o. s. ř. Krajský soud se tedy domnívá, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta, resp. zamítnuta.

9. Žalovaná Monika Kukučová se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila, a proto Ústavní soud – s ohledem na obsah výzvy, kterou jí

Sbirka_nalezu-77.indd 69 18.11.16 13:59

zaslal – v dalším řízení vycházel z domněnky, že se postavení vedlejšího účastníka vzdala.

III. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

10. Ústavní soud nejprve konstatuje, že stěžovatelé sice v petitu ústavní stížnosti formálně požadují zrušení celého rozsudku okresního soudu, nicméně z jejího obsahu a především ze skutečnosti, že ve výrocích I a II byli u okresního soudu úspěšní (viz výše), je jednoznačné, že napadají pouze výrokovou část III tohoto rozsudku. Ostatně, pouze proti této výrokové části rozsudku okresního soudu podali stěžovatelé také odvolání ke krajskému soudu. Ústavní soud se proto, vázán obsahem ústavní stížnosti, v dalším zaměřil pouze na ústavnost této části napadeného rozsudku.

11. Ústavní soud dále konstatuje, že ústavní stížnost lze podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který stěžovateli zákon k ochraně jeho práv poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). V případě stěžovatelů však byl rozhodnutím o tomto procesním prostředku přímo v záhlaví označený rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku, nikoliv následné usnesení Krajského soudu v Ostravě.

12. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, stěžovatelé byli okresním soudem nesprávně poučeni o možnosti podat proti jeho rozsudku odvolání, což také učinili. Jimi podané odvolání nicméně nemohlo být – jak správně uvádí krajský soud v ústavní stížností napadeném usnesení – úspěšné, neboť podle ustanovení § 202 odst. 2 o. s. ř. ve znění do 31. 12. 2013 platilo, že „[o]dvolání není přípustné proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč, k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží (…)“. S ohledem na okolnosti nyní projednávaného případu (chybné poučení okresního soudu o možnosti podat odvolání) nicméně posuzoval Ústavní soud dodržení lhůty k podání ústavní stížnosti [srov. k tomu též např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2002 sp. zn. II. ÚS 343/02 (N 140/28 SbNU 223)] ve vztahu k ústavní stížností napadenému rozsudku okresního soudu až od doručení citovaného usnesení krajského soudu (to bylo právní zástupkyni stěžovatelů doručeno dne 18. 4. 2014 – srov. č. l. 75). Pokud by totiž za daných okolností, jejichž specifikem je podání odvolání stěžovateli právě na základě chybného poučení okresního soudu, odmítl ústavní stížnost ve vztahu k napadenému rozsudku okresního soudu pro opožděnost, dopustil by se sám porušení práva na spravedlivý proces spočívajícího v odepření přístupu k soudu *(denegatio iustitiae)*. Nastala by totiž situace, kdy by předmětné rozhodnutí okresního soudu bylo nepřezkoumatelné, a to jak ze strany odvolacího soudu (z důvodu výluky plynoucí z citované zákonné úpravy), tak Ústavního soudu (pro chybné poučení samotným okresním soudem). Tak by vznikla „procesní past“,

Sbirka_nalezu-77.indd 70 18.11.16 13:59

v jejímž důsledku by stěžovatelům bylo upřeno právo na přezkum vydaného rozhodnutí.

13. Proto Ústavní soud ústavní stížnost brojící proti výrokové části III napadeného rozsudku okresního soudu neodmítl, věcně ji přezkoumal a dospěl k závěru, že v této části je ústavní stížnost důvodná.

14. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že není součástí soudní soustavy (čl. 91 Ústavy), a nepřísluší mu proto právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je proto v řízení o ústavní stížnosti podané podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. výklad zákona, příp. jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě důvod k ústavní stížnosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud nicméně na druhé straně, jak bylo ostatně právě naznačeno, opakovaně připustil, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. Právě to je i případ stěžovatelů.

15. V nyní projednávané věci přitom lze – co se vlastního odůvodnění týká – plně odkázat na argumentaci stěžovatelů, a to v tom jejím rozsahu, namítají-li stěžovatelé porušení práva na spravedlivý proces použitím procesní normy, jejíž aplikace na danou věc je v rozporu s principem *ratione temporis*. Tuto zjevnou vadu ostatně potvrdil ve svém vyjádření též okresní soud.

16. Právě k tomuto vyjádření okresního soudu Ústavní soud konstatuje, že velmi oceňuje jeho přístup, který se nehalí do pláště alibismu či formalismu, neboť velmi poctivě přiznává, že se skutečně dopustil porušení stěžovatelem tvrzených základních práv. Tento postoj si ze strany Ústavního soudu zaslouží plný respekt, jelikož jen moudří lidé jsou schopni nezastírat a plně přiznat vlastní pochybení, a právě u nich lze proto i očekávat, že se podobných nedostatků vyvarují v budoucnu.

17. Lze tak stručně shrnout, že podmínka výzvy ve smyslu ustanovení § 142a o. s. ř. ve znění zákona č. 396/2012 Sb. pro přiznání nákladů řízení úspěšnému žalobci se podle přechodných ustanovení (srov. část I čl. II bod 1 zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) na věc stěžovatelů nemohla uplatnit, jelikož v rozhodné době nebyla účinnou součástí právního řádu. Podle naposledy zmíněného zákonného

Sbirka_nalezu-77.indd 71 18.11.16 13:59

ustanovení (tedy podle bodu 1 čl. II přechodných ustanovení) se totiž řízení zahájená přede dnem účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. dokončí podle dosavadních předpisů. Bod 4 čl. I části I zákona č. 396/2012 Sb., kterým bylo do občanského soudního řádu vloženo ustanovení § 142a, přitom nabyl účinnosti dne 1. 1. 2013, avšak žaloba stěžovatelů byla k soudu podána již dne 31. 7. 2012 (č. l. 21). Okresní soud proto zcela zjevně pochybil, pokud k závěru o nepřiznání náhrady nákladů řízení žalobcům (stěžovatelům) dospěl s odkazem na nesplnění zákonné podmínky, která však v době zahájení řízení před okresním soudem ještě neplatila, když výzvu k plnění žalovanou v telefonické a e-mailové formě nepovažoval za dostatečnou a trval na její písemné podobě.

18. Vycházeje ze shora nastíněných východisek, dospěl Ústavní soud k závěru, že okresní soud nesprávnou aplikací zákonného ustanovení upravujícího podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení porušil právo stěžovatelů na spravedlivý proces, což ostatně tento soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti také uznává. Proto Ústavní soud napadený rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku [§ 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu] zrušil. Tímto zrušením se okresnímu soudu otevírá procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, tentokrát již nezatíženého shora vytknutou vadou spočívající v použití chybného zákonného ustanovení v neprospěch stěžovatelů.

19. Napadají-li stěžovatelé ústavní stížností i v záhlaví citované usnesení krajského soudu, pak v tomto rozsahu je ústavní stížnost nepřípustná [§ 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu], neboť stěžovatelé proti němu mohli – byť i jen formálně – brojit žalobou pro zmatečnost ve smyslu ustanovení § 229 odst. 4 o. s. ř.

20. Ústavní soud rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, neboť od tohoto jednání s ohledem na okolnosti dané věci nebylo lze očekávat další objasnění věci a neprováděl žádné dokazování.

Sbirka_nalezu-77.indd 72 18.11.16 13:59

Č. 70
K povinnosti soudu umožnit účastníkům řízení, aby se vyjádřili k uplatnění moderačního práva před rozhodnutím o náhradě nákladů občanského soudního řízení

Z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva podle § 150 o. s. ř., pokud obecný soud takový postup zvažuje, a vznášeli případná tvrzení či důkazní návrhy, které by mohly aplikaci tohoto ustanovení ovlivnit [viz také rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 9. 2013, *Čepek proti České republice* (stížnost č. 9815/10)].

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 2. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 2994/14 ve věci ústavní stížnosti Jana Čížka, zastoupeného JUDr. Janem Šafrou, LL.M., advokátem, se sídlem Revoluční 8, Praha 1, proti výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014 č. j. 11 Co 163, 164/2014-242, kterým bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků občanského soudního řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Výrokovou částí II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2014 č. j. 11 Co 163, 164/2014-242 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Výroková část II tohoto rozsudku se proto ruší.

Odůvodnění

I. Dosavadní průběh řízení a obsah ústavní stížnosti

1. Dne 11. 9. 2014 byla Ústavnímu soudu doručena ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"). Stěžovatel se jí domáhá zrušení výrokové části II shora citovaného rozsudku Městského soudu

Sbirka_nalezu-77.indd 73 18.11.16 13:59

v Praze (dále též jen „městský soud"), jímž tento odvolací soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů. Stěžovatel má za to, že touto výrokovou částí byla porušena jeho základní subjektivní práva (svobody), jakož i ústavněprávní principy zaručené mu zejména čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Z ústavní stížnosti samotné, jakož i z vyžádaného soudního spisu Obvodního soudu pro Prahu 3 sp. zn. 11 C 85/2011 se podává, že rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 6. 11. 2013 č. j. 11 C 85/2011-179 bylo rozhodnuto tak, že žaloba, aby žalovaný (stěžovatel) zaplatil žalobkyni (OLFIN Car, s. r. o.) částku 35 124,32 Kč s úrokem z prodlení se zamítá (výrok I). Výrokem II byla žalobkyni uložena povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 20 908,80 Kč. Výrokem III soud uložil žalobkyni zaplatit České republice náhradu nákladů řízení ve výši 5 540 Kč.

3. Proti výroku II podal stěžovatel odvolání (č. l. 190), neboť se domníval, že mu náhrada nákladů byla přiznána v nesprávné výši. Žalobkyně podala odvolání do všech výroků rozsudku nalézacího soudu (č. l. 198), přičemž k výrokům o nákladech řízení uvedla (srov. č. l. 199): „Výrok o náhradě nákladů řízení považujeme za nesprávný a to nechť je považováno i za naše vyjádření k odvolání žalovaného ve věci náhrady nákladů řízení." Při jediném jednání před městským soudem (č. l. 239) otázka náhrady nákladů řízení ze strany účastníků řízení a ani soudem výslovně zmíněna nebyla. Městský soud pak následně v záhlaví citovaným rozsudkem rozhodl tak, že rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku I o věci samé změnil jen tak, že stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni částku 4 782,57 Kč s úrokem z prodlení, jinak výrok I nalézacího soudu potvrdil (výrok I). Výrokem II rozhodl za použití ustanovení § 150 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.") tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů. Výrokem III byla žalobkyni uložena povinnost zaplatit České republice na náhradě nákladů řízení částku 5 712,84 Kč a výrokem IV byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit České republice náklady řízení – částku 1 088,16 Kč.

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že podle judikatury Ústavního soudu [srov. například nález ze dne 7. 8. 2007 sp. zn. I. ÚS 800/06 (N 121/46 SbNU 143), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na http://nalus.usoud.cz] je součástí práva na spravedlivý proces vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky i argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu. Tento požadavek je třeba uplatnit též při rozhodování soudů o náhradě nákladů řízení. Soud má tedy podle stěžovatele povinnost vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se mohli vyjádřit i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva soudu podle ustanovení § 150 o. s. ř., pokud obecný

Sbirka_nalezu-77.indd 74 18.11.16 13:59

soud takový postup zvažuje. Tato povinnost je o to naléhavější v rámci odvolacího řízení, kdy po přijetí rozhodnutí již účastník řízení nemá procesní nástroj, jak své námitky před obecnými soudy uplatnit. Tato diskrepance je pak ještě zřetelnější ve chvíli, kdy účastník s ohledem na dosavadní průběh řízení očekává určitý výsledek ve věci samé, od něhož se odvíjí i rozhodování o náhradě nákladů, a kdy tedy nemůže předpokládat, že soud moderačního práva využije. Pokud tedy odvolací soud nedal stěžovateli procesní příležitost se k možné aplikaci ustanovení § 150 o. s. ř. vyjádřit, porušil tak jeho právo na spravedlivý proces.

II. Vyjádření účastníka řízení

5. K ústavní stížnosti se vyjádřil Městský soud v Praze, který však toliko odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Uvedl, že se z jeho strany nejednalo o libovůli, a navrhl proto ústavní stížnost odmítnout.

6. Žalobkyně OLFIN Car, s. r. o., se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila, a proto Ústavní soud – s ohledem na obsah výzvy, kterou jí zaslal – v dalším řízení vycházel z domněnky, že se postavení vedlejšího účastníka vzdala.

III. Vlastní posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

7. Ústavní soud nemůže i v nyní projednávané věci nepřipomenout, že není součástí soudní soustavy (čl. 91 Ústavy České republiky), a nepřísluší mu proto právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, příp. jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě důvod k ústavní stížnosti [viz nález sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud ale na druhé straně, jak bylo ostatně právě naznačeno, opakovaně připustil, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva.

8. Právě to je – zejména s ohledem na níže citovanou judikaturu – i případ stěžovatele, a proto je ústavní stížnost důvodná.

9. Podstatou nyní projednávaného případu, jak ostatně plyne ze shora provedené narace, je aplikace ustanovení § 150 o. s. ř. městským soudem. Podle tohoto ustanovení platí, že „jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, … nemusí soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo

Sbirka_nalezu-77.indd 75 18.11.16 13:59

zčásti přiznat“. Jak nicméně plyne z relevantní ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 828/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 26/44 SbNU 309) nebo sp. zn. IV. ÚS 215/09 ze dne 3. 3. 2009 (N 44/52 SbNU 443)], součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Tento požadavek (vyplývající v obecné rovině z práva na *fair proces*) je třeba uplatnit též při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení, které je integrální součástí soudního řízení jako celku. Jinak řečeno, z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva podle § 150 o. s. ř., pokud obecný soud takový postup případně zvažuje, a vznášeli případná tvrzení či důkazní návrhy, které by mohly aplikaci tohoto ustanovení ovlivnit. Tato povinnost je naléhavější v rámci odvolacího řízení, kdy po přijetí rozhodnutí již účastník řízení nemá procesní nástroj, jak své námitky uplatnit, na rozdíl od rozhodnutí nalézacího soudu, kdy lze námitky vznést alespoň *ex post* v odvolání. Takový postup odvolacího soudu vede k situaci, kdy je účastník řízení nucen vznášet takové námitky vlastně poprvé až v řízení před Ústavním soudem, které je však ze své povahy zaměřeno na posuzování jiných skutečností, než jsou okolnosti umožňující aplikaci § 150 o. s. ř., a z jiných hledisek, než jsou hlediska podústavního práva.

10. Je třeba uvést, že tato judikatura Ústavního soudu odpovídá rovněž rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 9. 2013, *Čepek proti České republice* (stížnost č. 9815/10). Podle tohoto rozsudku je totiž třeba zohlednit skutečnost, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu je soud, který má v úmyslu použít ustanovení § 150 o. s. ř., povinen „vytvořit procesní prostor“ umožňující účastníkům řízení vyjádřit své stanovisko k případnému použití tohoto ustanovení. I když zkušený právní zástupce ví o tom, že soud může použít ustanovení § 150 o. s. ř., a může kdykoli z vlastního popudu sdělit stanovisko svého klienta k této otázce, lze nicméně na základě výše uvedené judikatury v této záležitosti očekávat, že účastník (jeho zástupce) bude výslovně vyzván, aby se k této otázce vyjádřil. Nelze tedy vytýkat účastníkovi, že jen požaduje použití obecného pravidla pro náhradu nákladů řízení v případě úspěchu ve sporu, stanoveného v § 142 odst. 1 o. s. ř.

11. Na tento rozsudek Evropského soudu pro lidská práva poté navázal plenární nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 46/13 (N 29/72 SbNU 337), vydaný ve stejné věci v obnoveném řízení, v němž je uvedeno, že „bylo pro naplnění práva na spravedlivý proces nezbytné, aby odvolací soud poučil žalovaného (stěžovatele) o možném použití moderačního práva podle § 150 o. s. ř. a v souladu s výše uvedenou judikaturou

Sbirka_nalezu-77.indd 76 18.11.16 13:59

Ústavního soudu tak poskytl žalovanému prostor (jak žádá i Evropský soud), aby se k eventualitě aplikace citovaného ustanovení vyjádřil. Je však třeba poukázat na to, že tento prostor nelze vnímat výhradně extenzivně a zobecnit vzniklý procesní stav tak, že by obecné soudy měly vždy za účelem ‚poskytnutí prostoru' umožnit účastníkům po svém poučení písemné vyjádření. Je zajisté nezbytné strany poučit o možnosti aplikace § 150 o. s. ř. a umožnit jim vyjádření, ale má se tak dít při jednání vůči přítomnému účastníku. V opačném případě by nebyla respektována zásada procesní ekonomie a z ní plynoucí zákonný požadavek, že má být pokud možno rozhodnuto při jediném jednání (§ 115 odst. 1, § 119 odst. 1 o. s. ř.)".

12. Z konfrontace okolností nyní projednávaného případu se shora citovanými judikatorními závěry, které 2. senát Ústavního soudu zavazují i v této věci, plyne, že městský soud nedostál uvedeným podmínkám pro moderační postup podle ustanovení § 150 o. s. ř., neboť účastníkům řízení nedal žádný prostor (tzn. neučinil vůči nim žádnou výzvu) k tomu, aby se k aplikaci tohoto ustanovení vyjádřili, a to v písemné formě a ani při jednání. Předmětná částka náhrady nákladů řízení, plynoucí z výše přiznané Obvodním soudem pro Prahu 3 (20 908,80 Kč), přitom není zanedbatelná. Proto městský soud svým postupem a vydaným rozhodnutím porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a také podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

13. Proto Ústavnímu soudu nezbylo než napadený výrok II rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Co 163, 164/2014-242 ze dne 4. 6. 2014 [§ 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu] zrušit, aniž by se musel vypořádat se všemi ostatními námitkami stěžovatele a aniž by tímto svým kasačním rozhodnutím chtěl jakkoliv předjímat rozhodnutí městského soudu, jež tento soud po zrušujícím nálezu Ústavního soudu ve vztahu k moderačnímu právu ve smyslu ustanovení § 150 o. s. ř. znovu učiní. Tento závěr konkrétně znamená, že pokud městský soud shledá, že existují důvody hodné zvláštního zřetele pro využití moderačního práva soudu podle § 150 o. s. ř., vytvoří účastníkům řízení nejprve procesní prostor k vyjádření se k jeho eventuální aplikaci. Teprve poté zváží, zda a jakým způsobem ustanovení § 150 o. s. ř. v dané věci aplikovat či nikoliv. Tímto zrušením se tedy otevírá procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, tentokrát již nezatíženého shora vytknutou vadou.

14. Ústavní soud rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu, neboť od tohoto jednání s ohledem na okolnosti dané věci nebylo lze očekávat další objasnění věci a neprováděl žádné dokazování.

Sbirka_nalezu-77.indd 77 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 78 18.11.16 13:59

Č. 71

K povinnosti soudu vyzvat účastníka k opravě a doplnění nesrozumitelného podání ve věci doby, po kterou je požadována náhrada za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti

Náhrada za ztrátu na výdělku v období po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě je z povahy věci vyplácena formou pravidelného měsíčního peněžitého důchodu, a to po celou dobu, kdy ztráta na výdělku poškozené osoby trvá. Jakkoli stěžovatelka výši důchodu nevyčíslila, je zřejmé, i když to později výslovně neuvedla, že s ohledem na její předchozí podání a povahu předmětného nároku požaduje jeho výplatu i do budoucna.

Z tohoto pohledu měl soud přistupovat k pozdějším podáním stěžovatelky, a ne formalisticky konstatovat, že požadovala náhradu za ztrátu na výdělku pouze za minulé období. Zhojí-li žalobce na základě výzvy soudu vady žaloby bránící jejímu projednání, platí, že žaloba byla bez vad již od počátku. Pokud však v daném případě soud postupoval opačným způsobem, kdy v neprospěch stěžovatelky dovodil z jejího pozdějšího podání de facto omezení původně uplatněného nároku s účinky promlčení, aniž jí dal tento svůj závěr jakkoli najevo, porušil tím právo stěžovatelky na spravedlivý proces, ústavně zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 2. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 3489/14 ve věci ústavní stížnosti Růženy Balogové, zastoupené JUDr. Zdeňkou Friedelovou, advokátkou, se sídlem Místecká 329/258, Ostrava-Hrabová, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2014 č. j. 8 Co 544/2013-569 a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 25 Cdo 1915/2014-597 o náhradě za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Fakultní nemocnice Ostrava jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 25 Cdo 1915/2014-597 a rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1.

Sbirka_nalezu-77.indd 79 18.11.16 13:59

2014 č. j. 8 Co 544/2013-569 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 25 Cdo 1915/2014-597 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2014 č. j. 8 Co 544/2013-569 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 5. 11. 2014, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť jím bylo zasaženo do jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vyjadřuje svůj nesouhlas s právním závěrem Krajského soudu v Ostravě, který dovodil, že nárok stěžovatelky na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti včetně příslušenství za dobu od listopadu 2004 do budoucna je v tomto rozsahu promlčen, když sice byl žalobou uplatněn, avšak nikoli do budoucna, nýbrž jen za dobu do října 2004. Stěžovatelka souhlasí s tím, že subjektivní promlčecí lhůta ve vztahu k nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti uplynula dne 30. 6. 2002, když její počátek je nutno vztáhnout k okamžiku, kdy se do dispozice stěžovatelky dostalo rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu. Řízení v dané věci bylo zahájeno podáním stěžovatelky doručeným soudu dne 5. 11. 2001, tedy v rámci zákonné promlčecí doby, a stěžovatelka v něm mimo jiné navrhla, aby bylo rozhodnuto tak, že je žalovaná Fakultní nemocnice Ostrava (dále jen „žalovaná") povinna odškodnit stěžovatelku do výše průměrného výdělku, jako rozdílu mezi skutečnými dávkami a průměrnou měsíční mzdou, s ohledem na valorizaci. Již z tohoto podání, ale i z dalšího podání ze dne 19. 12. 2001 dle mínění stěžovatelky nepochybně vyplývá, že se podanou žalobou domáhala mimo jiné přiznání nároku na náhradu za ztrátu na výdělku, a to i po skončení pracovní neschopnosti do budoucna. Pokud soud odkazuje na podání stěžovatelky učiněná po 30. 6. 2002, ta dle stěžovatelky nejsou z pohledu posouzení stavení běhu promlčecí doby významná, neboť stěžovatelka jimi s ohledem na značnou délku řízení pouze upřesňovala jednotlivé měsíční částky nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, které již bylo možno v době učinění těchto podání specifikovat i s ohledem na průběžnou úpravu průměrné mzdy stěžovatelky. Stěžovatelka však kategoricky odmítá, že by její vůle směřovala k tomu,

Sbirka_nalezu-77.indd 80 18.11.16 13:59

aby svůj nárok vzala v části do budoucna vzniklého nároku na měsíční rentu zpět.

II.

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

4. K ústavní stížnosti se vyjádřil Krajský soud v Ostravě, který se domnívá, že v řízení před odvolacím soudem k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky nedošlo. Odvolací soud má také za to, že se při projednávání odvolání nedopustil žádného procesního pochybení, které by ve svém důsledku znamenalo porušení uvedených práv. S odkazem na odůvodnění svého rozhodnutí odvolací soud uvádí, že se pečlivě a podrobně vypořádal se všemi odvolacími námitkami, které jsou v podstatě shodné s důvody ústavní stížnosti. Krajský soud v Ostravě uzavírá, že stěžovatelka na věc pohlíží subjektivně jinak než odvolací soud, tato okolnost však nemůže sama o sobě znamenat, že k odlišnému závěru odvolací soud musel dospět pouze za cenu porušení ústavních práv stěžovatelky.

5. Nejvyšší soud uvedl, že jelikož ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu, nehodlá se k ní vyjadřovat, pouze odkazuje na důvody odmítnutí dovolání, jak byly uvedeny v odůvodnění usnesení dovolacího soudu.

6. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření též vedlejšímu účastníkovi, ten však této možnosti nevyužil.

7. Ústavní soud zaslal vyjádření Krajského soudu v Ostravě stěžovatelce, aby se k němu mohla vyjádřit, ta však této možnosti nevyužila.

III.

8. Z obsahu spisu Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 55 C 165/2001, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 29. 3. 2013 č. j. 55 C 165/2001-541 bylo žalované uloženo zaplatit stěžovatelce za ztížení společenského uplatnění částku 10 500 Kč, náhradu za ztrátu na výdělku po dobu pracovní neschopnosti ve výši 9 162 Kč s příslušenstvím, náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti za dobu od 12. 6. 2000 do 31. 10. 2004 ve výši 77 681 Kč s příslušenstvím (výrok I), ohledně nároku na bolestné ve výši 1 950 Kč s příslušenstvím, nároku na ztížení společenského uplatnění ve výši 9 000 Kč s příslušenstvím a úroků z prodlení z nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po dobu pracovní neschopnosti za dobu do 13. 4. 2003 a požadovaných úroků z prodlení z nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti za dobu do 30. 4. 2003 soud řízení zastavil (výrok II). Nárok stěžovatelky na zaplacení bolestného ve výši

Sbirka_nalezu-77.indd 81 18.11.16 13:59

4 950 Kč s příslušenstvím, náhrady za ztížení společenského uplatnění ve výši 765 007 Kč, za ztrátu na výdělku po dobu pracovní neschopnosti ve výši 15 496 Kč s příslušenstvím, dále za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti za dobu od listopadu 2004 do budoucna soud prvního stupně zamítl (výrok III). Výroky IV a V rozhodl Okresní soud v Ostravě o nákladech řízení. Výroky III, IV a V rozsudku soudu prvního stupně napadla stěžovatelka odvoláním, o kterém rozhodl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 14. 1. 2014 č. j. 8 Co 544/2013-569 tak, že ve výrocích III, IV a V rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Proti citovanému rozsudku odvolacího soudu podala stěžovatelka dovolání, které bylo rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 25 Cdo 1915/2014-597 odmítnuto.

IV.

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

V.

10. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud 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 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 dospěl k závěru, že k výše uvedenému porušení práv obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

11. Ústavní soud předesílá, že není jeho úkolem zjišťovat, měnit či napravovat případná, ať již tvrzená, či skutečná procesní pochybení obecných soudů, spočívající většinou právě v oblasti podústavního práva, ale posoudit řízení jako celek a zjistit, zda nedošlo k zásahu takové intenzity, která již zakládá porušení základních práv nebo svobod účastníka řízení. Přitom je však nutno mít na zřeteli, že jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování je povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na svou ustálenou judikaturu 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“

Sbirka_nalezu-77.indd 82 18.11.16 13:59

[nálezy sp. zn. III. ÚS 103/99 ze dne 3. 2. 2000 (N 17/17 SbNU 121), sp. zn. I. ÚS 60/01 ze dne 28. 8. 2001 (N 127/23 SbNU 227)]. Absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí tedy může vést k jeho zrušení Ústavním soudem, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu [srov. nález sp. zn. II. ÚS 686/02 ze dne 21. 10. 2004 (N 155/35 SbNU 147)]. Obdobně jako ve skutkové oblasti i v oblasti nedostatečně vyložené a zdůvodněné právní argumentace nastávají obdobné následky vedoucí k neúplnosti a zejména k nepřesvědčivosti rozhodnutí, což je ovšem v rozporu nejen s požadovaným účelem soudního řízení, ale též i se zásadami spravedlivého procesu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151)]. Jednoduše shrnuto, pokud z odůvodnění rozhodnutí obecného soudu nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, pak takové odůvodnění nevyhovuje zákonným hlediskům a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci.

12. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení věci, zejména pokud se týče nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že z její žaloby ze dne 5. 11. 2001, kdy uvedla, že žalovaná „je povinna odškodnit jmenovanou do výše průměrného výdělku, jako rozdíl mezi skutečnými dávkami a průměrnou měsíční mzdou s ohledem i na valorizaci“, vyplývá, že se stěžovatelka podanou žalobou domáhala mimo jiné přiznání nároku na náhradu za ztrátu na výdělku i po skončení pracovní neschopnosti a do budoucna, jak plyne z odkazu na valorizaci. Podáním ze dne 19. 12. 2001 pak stěžovatelka doplnila, že požaduje měsíční doplatek mezi důchodem a průměrnou současnou měsíční mzdou za trvalé následky způsobené nezdařeným lékařským zákrokem.

13. Soud prvního stupně i odvolací soud předmětný nárok posoudily tak, že dvouletá promlčecí doba pro jeho uplatnění uplynula nejpozději dne 30. 6. 2002. Přihlížely přitom ke specifikaci žalobou obecně uplatněného nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti, jak ji činila právní zástupkyně stěžovatelky (určená stěžovatelce až po uplynutí dvouleté promlčecí doby) svými podáními doručenými soudu prvního stupně dne 22. 10. 2002, 21. 10. 2004, 18. 1. 2010 a 7. 6. 2011. Teprve v posledním z uvedených podání požadovala stěžovatelka nárok na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti na dobu

Sbirka_nalezu-77.indd 83 18.11.16 13:59

„do budoucna“. Obecné soudy proto dovodily, že pouze nárok na náhradu za ztrátu na výdělku za dobu od 12. 6. 2000 do 31. 10. 2004 byl uplatněn před uplynutím dvouleté promlčecí doby, za období po listopadu 2004 do budoucna je pak nárok promlčen jako celek, nikoli jen nároky na jednotlivá měsíčně se opakující plnění.

14. Ústavní soud přisvědčil stěžovatelce v tom, že není zřejmé, jak ke svému závěru o včasném uplatnění nároku pouze do 31. 10. 2004 obecné soudy dospěly. Lze se domnívat, že odvolací soud považoval za učiněné před uplynutím promlčecí doby podání ze dne 16. 10. 2002, doručené soudu prvního stupně dne 22. 10. 2002, kterým stěžovatelka uplatnila nárok za období od 12. 6. 2000 do září 2002, a podání ze dne 20. 10. 2004, doručené soudu prvního stupně dne 21. 10. 2004, kterým uplatnila nárok za období od 1. 10. 2002 do 31. 10. 2004, není však vysvětleno proč, když obě tato podání byla stěžovatelkou podána po uplynutí promlčecí doby (30. 6. 2002). První z uvedených podání lze považovat za odstranění vad žaloby s účinky vážícími se ke dni podání žaloby, ohledně podání ze dne 20. 10. 2004 se jako možné vysvětlení nabízí skutečnost, že soud prvního stupně ve druhém odstavci na straně 13 svého rozsudku uvádí, že podáním doručeným soudu dne 21. 10. 2004 stěžovatelka uplatnila nárok na náhradu za ztrátu na výdělku „za další období, a to od 1. 1. 2002 (tj. před uplynutím dvouleté promlčecí doby)“, zatímco nahlédnutím do spisu (č. l. 70c) Ústavní soud zjistil, že se jednalo o rozšíření návrhu od října 2002 do září 2004.

15. Teprve poté, co odvolací soud řádně odůvodní svůj závěr o tom, která konkrétní podání stěžovatelky byla v průběhu shora definované promlčecí doby včasně podána, a o tom, že toliko žalobou uplatněný nárok na náhradu za ztrátu na výdělku za dobu od 12. 6. 2000 do 31. 10. 2004 byl uplatněn před uplynutím dvouleté promlčecí doby, bude možné se zabývat případnými námitkami stěžovatelky, které by závěry soudu o opožděnosti stěžovatelkou učiněných podání byly způsobilé zpochybnit.

16. Již na tomto místě však lze konstatovat, že jak z odůvodnění rozsudku soudu prvního stupně, tak soudu odvolacího vyplývá, že soudy obou stupňů neměly pochybnosti o tom, že stěžovatelka ve své „původně podané“ žalobě uplatnila nárok na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti. Soudy však dovozují, že svými dalšími podáními, ve kterých uvedla konkrétní výši jednotlivých nároků, již nepožadovala náhradu i do budoucna. Těmito podáními stěžovatelky se cítí být obecné soudy vázány a nemohou dle odůvodnění svých rozhodnutí návrh stěžovatelky překročit. Nárokům, resp. jednotlivým dalším podáním stěžovatelky, kterými specifikovala výši nároků za další a další časová období, jak postupovalo soudní řízení, soudy proto nevyhověly, neboť byly uplatněny po uplynutí promlčecí doby.

Sbirka_nalezu-77.indd 84 18.11.16 13:59

17. Tento právní názor obecných soudů nepovažuje Ústavní soud za ústavně souladný. Byl-li totiž nárok na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti v průběhu promlčecí doby žalobou uplatněn, je nutno zodpovědět otázku, jakým způsobem nahlížet na podání stěžovatelky, resp. její právní zástupkyně, učiněná po uplynutí promlčecí doby. Z obsahu předmětných podání doručených soudu prvního stupně dne 21. 10. 2004, dne 18. 1. 2010 a dne 7. 6. 2011 je totiž zcela zřejmé, že stěžovatelka svůj původně uplatněný nárok nějak neomezuje, naopak se jedná dle doslovného znění jejich textu o rozšíření uplatněného nároku. Problematickým a pro věc zásadním se jeví podání stěžovatelky doručené soudu prvního stupně dne 22. 10. 2002, označené jako „Odstranění vad návrhu", ve kterém stěžovatelka ohledně výše nároku – náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti – odkazuje na přiloženou tabulku, v petitu žaloby pak stěžovatelka požaduje náhradu za ztrátu na výdělku za období do října 2002. Z odůvodnění rozhodnutí soudů prvního i druhého stupně je zřejmé, že citované podání stěžovatelky vyhodnotily tak, že se stěžovatelka domáhá žalobou pouze náhrady za období od 12. 6. 2000 do září 2002. Na tomto místě je však třeba upozornit na specifický charakter nároku poškozené osoby na náhradu za ztrátu na výdělku v období po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě, kdy výše náhrady je vyplácena formou pravidelného měsíčního peněžitého důchodu, a to po celou dobu trvání negativního následku, tj. po celou dobu, kdy ztráta na výdělku poškozené osoby trvá. Jak již bylo výše řečeno, z obsahu žaloby a následného podání stěžovatelky ze dne 19. 12. 2001 vyplývá, že se stěžovatelka takového důchodu ve výši rozdílu mezi invalidním důchodem a průměrným výdělkem domáhá. Jakkoli stěžovatelka výši řečeného důchodu nevyčíslila, je zřejmé, i když to výslovně neuvedla, že požaduje jeho výplatu do budoucna, a nijak ji žádným časovým údajem neomezuje. Z tohoto pohledu, a to především s ohledem na charakter předmětného nároku, měl soud prvního stupně k podání stěžovatelky doručenému dne 22. 10. 2002 přistupovat, nikoli formalisticky konstatovat, že stěžovatelka žalobou požadovala náhradu za ztrátu na výdělku za dobu od 12. 6. 2000 do září 2002.

18. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu,

Sbirka_nalezu-77.indd 85 18.11.16 13:59

ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)].

19. Při výkladu a aplikaci právních předpisů tedy nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce.

20. V dané věci není z podání stěžovatelky založených v soudním spise zřejmé, že by chtěla svůj původně uplatněný nárok omezit na dobu do října 2002, byť je odstranění vad podání doručené soudu prvního stupně dne 22. 10. 2002, jak je učinila právní zástupkyně stěžovatelky, formulováno zavádějícím způsobem. Ústavní soud má za to, že bylo na soudu, pokud se domníval, že stěžovatelka tímto novým podáním netrvá na své žalobě ohledně náhrady za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti do budoucna (když není důvod s ohledem na text žaloby domnívat se, že by stěžovatelka rentu do budoucna nepožadovala), nýbrž ji omezuje pouze na dobu do října 2002, aby stěžovatelku na takový rozpor upozornil, popřípadě ji vyzval k jeho odstranění, nebo o takovém procesním úkonu rozhodnul postupem podle § 96 odst. 2 o. s. ř., tedy v rozsahu tohoto zpětvzetí řízení částečně zastavil. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, ve kterém by stěžovatelka případně mohla dodatečně objasnit podstatu svého sporného podání. Za situace, kdy takto soud prvního stupně nepostupoval, a stěžovatelka po dobu více než deseti let v souvislosti s během doby rozšiřovala (resp. dle svého tvrzení upřesňovala) svou žalobu o další a další částky s vědomím, že svůj nárok jako celek řádně a do budoucna uplatnila, je rozhodnutí soudu (po dvanácti letech po podání žaloby!) o promlčení převážné části stěžovatelčina nároku překvapivé, a to z důvodu, že soud připouštěl svými usneseními rozšíření žaloby o další částky, aniž by dal stěžovatelce najevo, že jí původně uplatněný nárok považuje po odstranění vad právní zástupkyní stěžovatelky za uplatněný pouze za období do října 2004. Námitka promlčení přitom byla uplatněna žalovanou již podáním ze dne 31. 5. 2005 a stěžovatelka na ni písemně reagovala dne 17. 6. 2005 tak, že celý nárok byl řádně uplatněn žalobou dne 5. 11. 2001, dalšími podáními byla žaloba pouze precizována.

21. Na shora uvedeném nic nemění ani odkaz na judikáty Nejvyššího soudu, jak jej učinil v odůvodnění svého rozhodnutí dovolací soud. Ústavní soud nijak nezpochybňuje konstantní judikaturu Nejvyššího soudu, podle

Sbirka_nalezu-77.indd 86 18.11.16 13:59

které se nárok na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti nebo při invaliditě promlčuje jako celek, nikoliv jen nároky na jednotlivá měsíčně se opakující plnění. V dané věci je však sporné, v jakém rozsahu byl nárok žalobou ve spojení s dalšími podáními stěžovatelky uplatněn. Teprve na základě tohoto posouzení lze pouze případně ohledně takto uplatněného nároku konstatovat stavění promlčecí doby způsobem, jaký dovozuje Nejvyšší soud. Pokud jde o citované rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 5. 9. 2002 sp. zn. 21 Cdo 1440/2001 nebo ze dne 29. 7. 2004 sp. zn. 29 Odo 84/2002, uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod C 1416 a C 2761, zhojí-li žalobce na základě výzvy soudu podle § 43 o. s. ř. nebo i z vlastní iniciativy vady žaloby bránící jejímu projednání, připínají se veškeré účinky, jež zákon spojuje s podáním žaloby, již ke dni, kdy soudu došla původní (vadná) žaloba. Tyto nepochybně směřovaly k tomu, aby bylo možné projednat návrh na zahájení řízení a rozhodnout ve věci samé za situace, kdy žalobce (i po uplynutí promlčecí doby) neúplnost nebo nesprávnost žaloby (návrhu na zahájení řízení) odstraní (ať z podnětu soudu, nebo z vlastní iniciativy). V takovém případě platí (nastává fikce), že žaloba (návrh na zahájení řízení) byla bez vad již od počátku (tj. ode dne, kdy byla podána u soudu). V projednávané věci však soudy postupovaly opačným způsobem, kdy v neprospěch žalobce dovodily z jeho podání, které mělo být odstraněním vad žaloby, de facto omezení jeho původně žalovaného nároku, aniž by mu tuto skutečnost daly jakýmkoli způsobem najevo. Na tomto místě je opětovně nutno připomenout, že se jedná o nárok z titulu škody na zdraví, přičemž v řízení byla prokázána objektivní odpovědnost žalované za vznik této škody. Jakkoli byla stěžovatelka vyzvána ohledně všech jí žalobou uplatněných nároků výzvou k odstranění vad návrhu k vyčíslení konkrétní výše škody, lze konstatovat, že ohledně nároku na náhradu za ztrátu na výdělku po skončení pracovní neschopnosti je ohledně doby poskytování, nikoli vyčíslené výše, nárok na rentu stěžovatelkou v žalobě ve spojení s podáním ze dne 19. 12. 2001 řádně uplatněn. Obecné soudy však přihlížely pouze k podání právní zástupkyně ze dne 22. 10. 2002, ve kterém byl formulován nový petit žaloby, a zmíněným rozporem se nezabývaly.

22. Ústavní soud uzavírá, že postupem obecných soudů bylo v projednávané věci porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na spravedlivý proces, neboť jí bylo zabráněno, aby její věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu. Jak již přitom Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 25. 9. 1997 sp. zn. IV. ÚS 114/96 (N 114/9 SbNU 7), právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.

Sbirka_nalezu-77.indd 87 18.11.16 13:59

23. Ústavní soud proto, aniž by se zabýval meritem věci, jehož projednání náleží obecným soudům, ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2014 č. j. 8 Co 544/2013-569 zrušil. Vzhledem k tomu, že shora uvedený postup soudu prvního i druhého stupně aproboval jako korespondující se svou ustálenou judikaturou též dovolací soud, zrušil Ústavní soud i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 25 Cdo 1915/2014-597.

Sbirka_nalezu-77.indd 88 18.11.16 13:59

Č. 72
K přiměřenému zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou neúměrnou délkou soudního řízení

I. Mezi základní atributy spravedlivého procesu judikatura Ústavního soudu řadí požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí. Dodržování povinnosti řádně a logicky odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit libovůli. Absence řádného odůvodnění zakládá nejen nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí, ale zpravidla též protiústavnost. Nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování. Rozsah povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí se však může lišit případ od případu, resp. dle povahy rozhodnutí, vždy tedy bude záviset na individuálních okolnostech každé projednávané věci.

II. Stanovisko příslušného kolegia Nejvyššího soudu, které má za cíl sjednocovat judikaturu a poskytovat obecným soudům jakýsi návod při určování výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nezbavuje obecné soudy povinnosti posuzovat každý případ individuálně a v závislosti na něm stanovit odpovídající výši zadostiučinění (příp. i výrazně mimo rozpětí, které v obecné rovině stanovil Nejvyšší soud) a tuto výši řádně odůvodnit. Za významnou okolnost při stanovení základní částky je pak považována jednak celková doba posuzovaného řízení, avšak v souladu s judikaturou ESLP též skutečnost, že samotné kompenzační řízení je nepřiměřeně dlouhé.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 7. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 1599/13 ve věci ústavní stížnosti JUDr. Daniely Trávníčkové, zastoupené JUDr. Hanou Stavařovou, advokátkou, se sídlem Veleslavínova 371/19, Opava, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 o zadostiučinění za nepřiměřenou délku soudního řízení na ochranu osobnosti.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012

Sbirka_nalezu-77.indd 89 18.11.16 13:59

č. j. 51 Co 239/2009-76 bylo porušeno základní právo stěžovatelky garantované v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 se zrušují.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu

1. Ústavní soud obdržel dne 17. 5. 2013 návrh stěžovatelky na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu ustanovení § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), kterým se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její ústavně zaručená práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Podstatou řízení před obecnými soudy byla žaloba stěžovatelky, kterou se domáhala náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem 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."), který spatřuje v nepřiměřené délce soudního řízení na ochranu osobnosti. Toto řízení trvalo 20 let a 6 měsíců. Stěžovatelce bylo soudními rozhodnutími přiznáno odškodnění v celkové výši 87 750 Kč.

3. K věcnému přezkoumání ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 18 C 31/2008 a spis Okresního soudu ve Zlíně sp. zn. 6 C 1/92. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a uvedených spisů bylo zjištěno následující:

4. Pod sp. zn. 6 C 1/92 bylo dne 20. 6. 1991 u Okresního soudu ve Zlíně zahájeno řízení o ochranu osobnosti, v němž se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala po žalovaných omluvy a náhrady nemajetkové újmy v souvislosti s článkem uveřejněným žalovanými v tehdejších novinách „Týden u nás", v němž měly být uvedeny na její adresu nepravdivé a hrubě urážlivé výroky dotýkající se její cti. Řízení probíhalo na třech stupních obecných soudů a rovněž i u Ústavního soudu. Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2011 sp. zn. II. ÚS 257/05 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) bylo stěžovatelce doručeno dne 23. 12. 2011.

5. Obvodnímu soudu pro Prahu 2 byla doručena dne 31. 1. 2008 žaloba stěžovatelky o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb.

Sbirka_nalezu-77.indd 90 18.11.16 13:59

6. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. 1. 2009 č. j. 18 C 31/2008-18 (není předmětem ústavněprávního přezkumu) bylo žalované (Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti) výrokem I uloženo zaplatit stěžovatelce úrok z prodlení z částky 43 500 Kč v příslušné procentní výši a za konkrétní období (po podání žaloby bylo stěžovatelce přiznáno odškodnění ve výši 43 500 Kč, avšak žalovaná odškodění přiznala až po uplynutí zákonné 6měsíční lhůty, čímž se dostala do prodlení). Výrokem II byla žaloba, pokud jde o částku 2 580 000 Kč se stanoveným úrokem z prodlení, zamítnuta. Po provedeném dokazování dospěl soud k závěru, že řízení vedené u Okresního soudu ve Zlíně pod sp. zn. 6 C 1/92 trvalo nepřiměřenou dobu, docházelo v něm k prodlevám mezi jednotlivými úkony, a to zejména v řízení před odvolacím soudem a Nejvyšším soudem. Právo žalobkyně (stěžovatelky) na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené době bylo porušeno. Pokud jde o výši nemajetkové újmy, soud hodnotil celkovou délku řízení (vyjma řízení o ústavní stížnosti, o níž nebylo do vynesení rozsudku rozhodnuto), složitost předmětného řízení, když dospěl k závěru, že řízení si vyžádalo rozsáhlé dokazování, včetně vypracování znaleckého posudku, přihlédl též k tomu, že stěžovatelka nevyužila všech dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, z čehož dovodil menší význam předmětu řízení pro stěžovatelku, a přihlédl též k tomu, že v předmětném řízení (sp. zn. 6 C 1/92) nebyla stěžovatelka úspěšná. Finanční zadostiučinění ve výši 43 500 Kč přiznané žalovanou považuje soud za dostačující.

7. O odvolání stěžovatelky rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 9. 2009 č. j. 51 Co 239/2009-42 tak, že rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku změnil jen tak, že se stěžovatelce přiznává dalších 28 500 Kč s úrokem z prodlení, jinak se v tomto výroku potvrzuje. Uzavřel, že soud prvního stupně učinil správný závěr o skutkovém stavu věci, ale ne zcela správně aplikoval při rozhodování o výši požadované nemajetkové újmy § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Odvolací soud přisvědčil nalézacímu soudu ohledně nepřiměřenosti délky posuzovaného řízení, jakož i skutkové složitosti věci (počet účastníků, rozsáhlé dokazování, i prostřednictvím dožádaného soudu, potřeba vypracování znaleckého posudku). Neztotožnil se však se závěry soudu prvního stupně, nakolik stěžovatelka přispěla k délce řízení svým procesním postupem a využitím, resp. nevyužitím zákonných prostředků na odstranění průtahů v řízení. Možnosti účastníka řízení odstranit průtahy řízení rozšířil až § 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, který nabyl účinnosti dnem 1. 7. 2004. V této době však již byla věc částečně pravomocně skončena a nacházela se s dovoláním u Nejvyššího soudu. Neshledal tak zásadní podíl žalobkyně ve vztahu k celkové délce řízení, resp. nevyužití prostředků k odstranění průtahů. Odvolací soud

Sbirka_nalezu-77.indd 91 18.11.16 13:59

naopak dospěl k závěru, že řízení je třeba hodnotit vzhledem k jeho předmětu jako řízení většího významu pro stěžovatelku.

8. Nejvyšší soud rozhodl o dovolání stěžovatelky rozsudkem ze dne 27. 7. 2011 č. j. 30 Cdo 2014/2010-63 tak, že rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dovolací soud shledal dovolání přípustným, neboť otázka přiměřenosti výše zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle zákona č. 82/1998 Sb. byla odvolacím soudem posouzena v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu, a současně důvodným. Nejvyšší soud poukázal na stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále též jen „stanovisko Nejvyššího soudu"), v němž jsou vymezena základní východiska, jak při stanovení výše odškodnění postupovat. Vychází se ze základní částky v rozmezí mezi 15 000 až 20 000 Kč za první dva roky a dále pak za každý další rok řízení. Základní částka pak může být modifikována s ohledem na kritéria stanovená v § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., příp. judikaturu soudů či další jedinečné skutečnosti daného případu. Odvolací soud přiznal odškodnění ve výši 72 000 Kč, aniž by vysvětlil, jak k této částce dospěl. Odůvodnění odvolacího soudu je nedostatečné co do právního zhodnocení jednotlivých kritérií § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. Rozhodnutí odvolacího soudu tak shledal co do stanovení výše zadostiučinění reálně v právním posouzení neúplné, a tudíž nesprávné.

9. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 byl rozsudek soudu prvního stupně (viz bod 6 nálezu) v zamítavém výroku změněn jen tak, že je žalovaná povinna zaplatit stěžovatelce 15 750 Kč s úrokem z prodlení, jinak se v tomto výroku potvrzuje. Odvolací soud přezkoumal znovu rozsudek soudu prvního stupně a doplnil dokazování usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2011 sp. zn. II. ÚS 257/05, kterým byla ústavní stížnost stěžovatelky odmítnuta. Usnesení Ústavního soudu bylo stěžovatelce doručeno dne 23. 12. 2011. Odvolací soud konstatoval, že celková délka posuzovaného řízení je 20 let a 6 měsíců a je nepochybné, že jde o řízení nepřiměřeně dlouhé. Při zohlednění stanoviska Nejvyššího soudu a též rozsudku Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP") ve věci *Apicella proti Itálii* dospěl k závěru, že v souzené věci není důvod při stanovení základní částky přiměřeného zadostiučinění stanovit jinou výši za jeden rok trvání než částku 15 000 Kč. Celková výše tak činila 292 500 Kč (první dva roky částka 15 000 Kč, dalších 18 let částka 270 000 Kč, 6 měsíců částka 7 500 Kč). Od základní částky odečetl celkem 70 % (tj. 204 750 Kč), a to 40 % za složitost případu (počet instancí, včetně Ústavního soudu, skutková složitost daná počtem účastníků, rozsah prováděného dokazování – důkaz prováděný dožádaným soudem, znalecký posudek, procesní aktivita stěžovatelky), 30 % za chování poškozené – stěžovatelky (chování žalobkyně podle

Sbirka_nalezu-77.indd 92 18.11.16 13:59

názoru soudu bezpochyby celkovou délku řízení ovlivnilo, zejména v případě podání ústavní stížnosti si žalobkyně, která je advokátkou, musela být vědoma, že se svou ústavní stížností nemůže být úspěšná, neboť tato nedosahuje ústavněprávního rozměru). Dalším kritériem, které odvolací soud zvažoval, je postup soudů jednotlivých stupňů, dospěl však k závěru, že až na některé prodlevy jim nelze nic vytknout. Nakonec, pokud jde o význam předmětu řízení pro stěžovatelku, dospěl k závěru, že i když se jedná o ochranu osobnosti, dopad do osobnostní sféry stěžovatelky byl jen krátkodobý, a do profesního i osobního života neshledal významnější dopad.

10. Dovolání stěžovatelky Nejvyšší soud usnesením ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 ve smyslu § 243b odst. 5 a § 218 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2012, odmítl jako nepřípustné. Stanovení formy nebo výše přiměřeného zadostiučinění je především úkolem soudu prvního stupně a přezkum úvah tohoto soudu úkolem soudu odvolacího. Přípustnost dovolání nemůže založit pouhý nesouhlas s výší přisouzeného zadostiučinění, neboť ta se odvíjí od okolností každého konkrétního případu, a nemá tak případný judikatorní přesah. Dovolací soud při přezkumu výše zadostiučinění v zásadě posuzuje právní otázky spojené s výkladem podmínek a kritérií obsažených v § 31a zákona č. 82/1998 Sb., přičemž výslednou částkou se zabývá až tehdy, byla-li by vzhledem k aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní případ zcela zjevně nepřiměřená. Tzn. dovolací soud posuzuje jen správnost základních úvah soudu, jež jsou podkladem pro stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Pokud jde o hodnocení kritéria složitosti řízení, závěry odvolacího soudu nepředstavují jiné řešení ve smyslu § 237 odst. 3 občanského soudního řádu a jsou v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu i zmíněným stanoviskem Nejvyššího soudu. Zásadní právní význam nezakládají ani právní závěry odvolacího soudu ohledně významu předmětu řízení pro poškozenou. Nejvyšší soud neshledal dovolání přípustným, ani pokud jde o snížení základního odškodnění o 70 %, když ze stanoviska Nejvyššího soudu vyplývá, že obecně by nemělo dojít ke zvýšení či snížení o více než 50 %, což se však vztahuje ke každému kritériu zvlášť, a nelze tedy vyloučit situaci, že při zachování požadavku na přiměřenost bude zadostiučinění přiznané v penězích nižší o více než 50 % oproti výchozí částce (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2012 sp. zn. 30 Cdo 3995/2011). Pokud jde o snížení základní částky o 30 % z důvodu chování stěžovatelky, ani zde dovolací soud neshledal přípustnost, neboť ze stanoviska Nejvyššího soudu vyplývá, že lze přihlédnout též k tomu, jaký byl osud uplatnění zjevně bezdůvodného mimořádného opravného prostředku, včetně ústavní stížnosti. Ke kritériu postupu obecných soudů dovolací soud poukázal na skutečnost, že nedostatky v postupu obecných soudů vedly k závěru o porušení práva stěžovatelky na projednání věci

Sbirka_nalezu-77.indd 93 18.11.16 13:59

v přiměřené lhůtě, a tím i závěru o odpovědnosti státu, proto je tato skutečnost již zohledněna v základní částce, z níž odvolací soud při stanovení zadostiučinění stěžovatelky vycházel (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2012 sp. zn. 30 Cdo 4541/2011).

11. Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 podala stěžovatelka v zákonné lhůtě ústavní stížnost.

II. Námitky obsažené v ústavní stížnosti

12. Stěžovatelka se domnívá, že obecné soudy při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění sice aplikovaly jednotlivá kritéria, resp. pravidla vyplývající z § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., na základě kterých stanovily základní částku odškodnění za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, kteroužto poté modifikovaly, avšak výslednou výši odškodnění stanovily v rozporu s těmito kritérii, když některá zcela ignorovaly, některá aplikovaly, i opakovaně, v její neprospěch, s konečným záměrem snížit částku odškodnění o 70 %. Takový postup považuje za zcela ojedinělý v současné judikatuře, extrémní a též šikanózní.

13. Rozhodnutí dovolacího soudu považuje za nepřezkoumatelné, neboť neuvádí důvody, pro které souhlasí se závěry odvolacího soudu. Přiznává, že jisté odůvodnění obsahuje, ale považuje je za ryze formalistické. Obecné soudy se rovněž nevypořádaly se stěžovatelkou vznesenými návrhy, přičemž jakkoli mohou být důvodné či naopak neopodstatněné, obecné soudy jsou povinny v odůvodnění rozhodnutí se s nimi vypořádat.

14. Stěžovatelka poté předkládá Ústavnímu soudu své podrobné úvahy ohledně stanovení základní výše zadostiučinění za utrpěnou morální újmu a rozebírá jednotlivá kritéria pro stanovení této výše. Pokud jde o stanovení základní částky zadostiučinění, cituje nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1320/10 (N 247/59 SbNU 515), který pro určení základní částky při horní hranici používá například kritéria nepřiměřené délky samotného kompenzačního řízení či zjevně nepřiměřené délky posuzovaného řízení. Upozorňuje, že samotné kompenzační řízení trvalo 6 let a 20 dnů a posuzované řízení trvalo 20 let a 183 dnů. Pokud tedy obecné soudy vycházely při stanovení základní částky odškodnění z dolní hranice 15 000 Kč, považuje tuto skutečnost za extrémní. Obecný soud řádně nezdůvodnil, proč stanovil základní částku odškodnění na 15 000 Kč. Konstatování, že není důvod stanovit tuto částku vyšší, nepovažuje za dostatečné. Má za to, že základní částka měla být stanovena při horní hranici, neboť po nepřiměřeně dlouhou dobu trvalo nejen samotné odškodňovací řízení, ale zejména též posuzované řízení.

15. Ke kritériu složitosti řízení stěžovatelka nesouhlasí se závěry obecných soudů, které zohledňují vypracování znaleckého posudku,

Sbirka_nalezu-77.indd 94 18.11.16 13:59

provedení důkazu dožádaným soudem, počet žalovaných. Upozorňuje, že v řízení byl vypracován pouze jeden znalecký posudek, který byl doručen soudu v roce 1995. Řízení skončilo až v roce 2011. Důkazy prováděné dožádaným soudem byly provedeny v letech 1992 a 1993. Odvolací soud nezdůvodňuje, jak se počet účastníků věci promítl do celkové délky řízení. Pokud jde o počet instancí, poukazuje na prodlevy v rozhodování soudů, když upozorňuje na prodlevy do prvního rozhodnutí odvolacího soudu v délce 4 let a prodlevu u Ústavního soudu, kde řízení trvalo 6 let. Stěžovatelka dále namítá, že snížení základní částky o 40 % pro složitost řízení není odvolacím soudem řádně odůvodněno.

16. Stěžovatelka dále brojí proti tomu, že odvolací soud snížil dvakrát základní částku (40 %, 30 %) ze stejného důvodu – podání ústavní stížnosti. Takový závěr považuje za extrémní, vymykající se pravidlům logiky.

17. Pokud jde o kritérium chování stěžovatelky a odečtení 30 % ze základní částky, považuje závěr odvolacího soudu, podle kterého jako advokátka si měla být vědoma, že se svou ústavní stížností nemůže být úspěšná, neboť nedosahuje ústavněprávního rozměru, za rozporný s čl. 1 Listiny. Vznáší otázku, pokud bylo zjevné, že ústavní stížnost nemá šanci být úspěšná, proč nebylo řízení skončeno v řádech měsíců, ale řízení trvalo 6 let a 227 dnů, aby poté byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta. Má za to, že nečinnost u Ústavního soudu nemůže jít k její tíži. Podle stěžovatelky nelze za zjevně nedůvodné považovat takové opravné prostředky, které vyplývají z procesních předpisů tohoto státu, ani prostředky, jejichž „bezdůvodnost" se zjistí až teprve ze samotného meritorního rozhodnutí.

18. Stěžovatelka též nesouhlasí se závěry ohledně kritéria významu předmětu řízení pro poškozenou. Jestliže obecný/odvolací soud uvádí, že předmět řízení (ochrana osobnosti) měl dopad do osobnostní sféry stěžovatelky jen krátkodobý a do profesního i osobního života neměl významnější dopad, takový závěr opět postrádá řádné odůvodnění. Samotné zdůvodnění uvádí až dovolací soud.

19. V následující části ústavní stížnosti stěžovatelka cituje některá rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva týkající se minimální výše odškodnění dle Evropského soudu pro lidská práva.

III. Vyjádření účastníků řízení

20. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu účastníky řízení a vedlejší účastníky k vyjádření.

21. Nejvyšší soud ve vyjádření ze dne 18. 12. 2013 nejprve zdůrazňuje, že stěžovatelčino dovolání proti potvrzujícímu výroku rozsudku odvolacího soudu mohlo být přípustné pouze podle § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, ve znění do 31. 12. 2012, tedy pro řešení otázky zásadního právního významu podle § 237 odst. 3 občanského soudního řádu.

Sbirka_nalezu-77.indd 95 18.11.16 13:59

Dovolací soud tak při přezkumu výše zadostiučinění posuzuje právní otázky spojené s výkladem podmínek a kritérií obsažených v § 31a zákona č. 82/1998 Sb., když výslednou částkou se zabývá až tehdy, byla-li by vzhledem k aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní případ zcela zjevně nepřiměřená. Odůvodnění rozhodnutí nepovažuje ani za nepřezkoumatelné, ani za formalistické. Poukazuje též na to, že délka kompenzačního řízení je stěžovatelkou nově tvrzena až v ústavní stížnosti a nebyla předmětem dovolacího přezkumu. Upozorňuje na to, že v posuzované věci se stěžovatelka přes 20 let domáhala omluvy a finančního odškodnění za to, že tehdejší vydavatel periodika „Týden" u nás uveřejnil v dubnu 1991 nepravdivé informace o činnosti stěžovatelky jako advokátky, avšak bezprostředně po jejím upozornění jí poskytl adekvátní a odpovídající prostor v následujícím periodiku, ve kterém mohla věci uvést na pravou míru, a současně uveřejnil omluvu redakce. Poukazuje na to, že smyslem přiměřeného zadostiučinění není matematický výpočet ohledně jeho výše, ale snaha přiznat takové zadostiučinění, které by bylo přiměřené utrpěné újmě a které by bylo v souladu s obecně sdílenou představou spravedlnosti. Závěrem navrhuje ústavní stížnost, pokud nebude odmítnuta, zamítnout.

22. Městský soud v Praze ve vyjádření ze dne 16. 12. 2013 uvedl, že v ústavní stížnosti je napadeno v pořadí druhé rozhodnutí odvolacího soudu, když předchozí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011 č. j. 30 Cdo 2014/2010-63. V tomto odvolacím řízení Městský soud v Praze postupoval v intencích rozsudku dovolacího soudu a v mezidobí přijatého stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/201, jakož i judikatury Nejvyššího i Ústavního soudu, včetně Evropského soudu pro lidská práva. V podrobnostech dále odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí.

23. Vyjádření Nejvyššího soudu i Městského soudu v Praze byla zaslána stěžovatelce k replice. V reakci na vyjádření Městského soudu v Praze opět poukazuje na nedostatečné, resp. nepřesvědčivé odůvodnění toho, proč odvolací soud navzdory tomu, že se typově jedná o řízení, kde se zvýšený význam pro účastníka řízení presumuje, nejenže nezvýšil částku odškodnění za jeden rok trvání řízení, ale nakonec přistoupil ke snížení základní výše o 70 %. Podle stěžovatelky jde o interpretační libovůli, když rozhodnutí odvolacího soudu vyznívá jako odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Vyjádření Nejvyššího soudu považuje za naprosto nepřijatelné a rozporné s vlastním stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011. Poukazuje na zvýšený význam předmětu řízení, který se presumuje, z čehož lze dovodit závěr (a vyplývá to i ze stanoviska Cpjn 206/2010), že se nepřistoupí ke zvýšení odškodnění, ale přizná se odškodnění základní. Stěží však lze dovodit, že lze přistoupit ke snížení základní výše odškodnění u takto typově vymezených případů.

Sbirka_nalezu-77.indd 96 18.11.16 13:59

IV. Právní posouzení Ústavním soudem

24. Ústavní soud poté, co shledal ústavní stížnost přípustnou a bez formálních vad, posoudil její obsah, přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 18 C 31/2008 a spisu Okresního soudu ve Zlíně sp. zn. 6 C 1/92, které si za tím účelem vyžádal, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

25. Podle článku 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") je Ústavní soud 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 [viz též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

26. Ústavní soud opakovaně judikuje, že není součástí soustavy obecných soudů, a není tedy povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Je povolán toliko k přezkumu ústavněprávních principů, tj. toho, zda nedošlo k porušení ústavních principů a základních práv a svobod účastníka řízení, zda právní závěry obecných soudů nejsou v extrémním nesouladu se skutkovými zjištěními a zda výklad práva provedený obecnými soudy je ústavně konformní, resp. zda nebyl aktem „libovůle". Ústavní soud tedy koriguje jen ty nejextrémnější excesy [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 570/03 ze dne 30. 6. 2004 (N 91/33 SbNU 377)].

27. Mezi základní atributy spravedlivého procesu judikatura Ústavního soudu řadí požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí. Dodržování povinnosti řádně a logicky odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit libovůli. Absence řádného odůvodnění zakládá nejen nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí, ale zpravidla též protiústavnost. Nejsou-li totiž zřejmé důvody toho kterého rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257) nebo nález sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213)].

28. Ústavní soud pokládá za nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu v meritu věci a byla vydávána za plného respektu k procesním normám, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí ve vztahu ke zmíněnému účelu odpovídalo kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 in fine a odst. 3 občanského soudního řádu, neboť jen věcně správná rozhodnutí a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem odůvodněná rozhodnutí naplňují ústavní kritéria plynoucí z čl. 38 odst. 1 Listiny [viz nález Ústavního soudu ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151)]. Obdobně jako ve skutkové oblasti, i v oblasti nedostatečně vyložené a zdůvodněné právní argumentace nastávají obdobné následky vedoucí k neúplnosti a zejména k nepřesvědčivosti rozhodnutí, což je ovšem v rozporu nejen s požadovaným účelem soudního

Sbirka_nalezu-77.indd 97 18.11.16 13:59

řízení, ale též i se zásadami spravedlivého procesu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz nález Ústavního soudu ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (N 89/6 SbNU 151)].

29. Rozsah povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí se však může lišit případ od případu, resp. dle povahy rozhodnutí, vždy tedy bude záviset na individuálních okolnostech každé projednávané věci.

30. Pokud jde o přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která vznikla nesprávným úředním postupem, kritéria pro stanovení její výše demonstrativně upravuje § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Ústavní soud není oprávněn vstupovat do obecnými soudy provedeného zhodnocení okolností daného případu, co se týče aplikace jednotlivých kritérií dle § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil z hlediska významu tu kterou okolnost, ústavní stížnost do ústavní roviny posunout nemůže. Zásah Ústavního soudu by byl odůvodněn za předpokladu, že by závěry obecných soudů byly naprosto „extrémní", vymykající se smyslu příslušné právní úpravy [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1320/10 (N 247/59 SbNU 515)].

31. Ústavní soud v posuzované věci dospěl k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu obsahuje neúplné a nedostatečné odůvodnění, což jej činí nepřezkoumatelným. Výklad kritérií dle § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. považuje za extrémní (viz níže), porušující právo na spravedlivý proces stěžovatelky.

32. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 (jde o v pořadí druhé rozhodnutí odvolacího soudu, kdy předchozí bylo pro nedostatečné odůvodnění přiznané výše zadostiučinění dovolacím soudem zrušeno) vycházel při určení výše zadostiučinění z judikaturou stanovené výše základní částky v rozmezí 15 000 Kč až 20 000 Kč za jeden rok řízení (se zohledněním prvních dvou let řízení, kde se přiznává částka poloviční). Městský soud v Praze jako základní částku zadostiučinění určil částku 15 000 Kč s odůvodněním, že „není důvod … stanovit jinou výši zadostiučinění".

33. Ústavní soud takové odůvodnění nemůže akceptovat a považuje je za naprosto nedostatečné, vybočující z požadavku na řádné odůvodnění rozhodnutí. Městský soud v Praze při stanovení základní částky zadostiučinění naopak žádné zdůvodnění neposkytuje. I přesto, že stanovení základní částky odpovídá judikatuře a stanovisku Nejvyššího soudu (rozmezí 15 000 až 20 000 Kč), což ostatně Ústavní soud ve své judikatuře aproboval [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 192/11 ze dne 28. 3. 2011 (N 55/60 SbNU 677) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11 ze dne 6. 3. 2012 (N 45/64 SbNU 551)], byl obecný soud povinen alespoň stručně uvést důvody, které jej vedly ke stanovení základní částky na samé dolní hranici rozpětí. Ústavní soud zdůrazňuje, že stanovisko Nejvyššího soudu, které má za cíl sjednocovat judikaturu

Sbirka_nalezu-77.indd 98 18.11.16 13:59

a poskytovat obecným soudům jakýsi návod při určování výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, nezbavuje obecné soudy povinnosti posuzovat každý případ individuálně a v závislosti na něm stanovit odpovídající výši zadostiučinění (příp. i výrazně mimo rozpětí, které v obecné rovině stanovil Nejvyšší soud) a tuto výši řádně odůvodnit. Za významnou okolnost při stanovení základní částky je pak považována jednak celková doba posuzovaného řízení, avšak v souladu s judikaturou ESLP též skutečnost, že samotné kompenzační řízení je nepřiměřeně dlouhé [např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 562/11 ze dne 21. 6. 2011 (N 120/61 SbNU 741)]. ESLP v rozsudku velkého senátu ze dne 29. 3. 2006 ve věci *Apicella proti Itálii* konstatoval, že je dokonce možné, aby soud, který stanoví částku náhrady, potvrdil vlastní průtahy a v důsledku toho přiznal mimořádně vyšší náhradu, aby tak pokryl toto dodatečné prodlení. Sama stěžovatelka u jednání odvolacího soudu dne 20. 4. 2012 navrhovala, aby obecný soud vycházel ze stanoviska Nejvyššího soudu a zohlednil extrémní délku posuzovaného řízení (viz č. l. 72 spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 18 C 31/2008). Odvolací soud však k těmto skutečnostem nikterak nepřihlédl.

34. Městský soud v Praze základní částku odškodnění upravil na základě jednotlivých kritérií stanovených v § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. Přihlédl tak ke složitosti případu (základní částku ponížil o 40 %), k chování žalobkyně (základní částku ponížil o 30 %), postupu obecných soudů a významu předmětu řízení pro poškozenou.

35. Pokud jde o kritérium chování žalobkyně, odvolací soud odečetl celkem 30 % ze základní stanovené částky 292 500 Kč, neboť podle jeho názoru „chování žalobkyně bezpochyby celkovou délku řízení ovlivnilo, zejména v případě podání ústavní stížnosti si žalobkyně, která je advokátkou, musela být vědoma, že se svou ústavní stížností nemůže být úspěšná, neboť tato nedosahuje ústavněprávního rozměru".

36. Ústavní soud i přesto, že hodnocení jednotlivých kritérií je výkladem podústavního práva, který náleží především obecným soudům, dospěl k závěru, že pokud jde o kritérium chování žalobkyně (stěžovatelky), i zde závěry soudu týkající se snížení základní částky o 30 %, postrádají řádné odůvodnění. S těmito závěry se Ústavní soud ani co do výkladu uvedeného kritéria neztotožňuje a považuje je za extrémní a porušující právo na spravedlivý proces stěžovatelky.

37. Odvolací soud snížil celkovou výši odškodnění o 30 %, neboť podle jeho názoru stěžovatelka svým chováním k celkové délce řízení přispěla. Chování stěžovatelky však odůvodňuje pouze skutečností, že podala ústavní stížnost. I přesto, že samotné řízení před Ústavním soudem trvalo více než 6 let, tvoří výrazně menší část z celkové extrémní délky řízení (20 let a 6 měsíců). Odůvodnění odvolacího soudu je tak neúplné, závěr příliš formalistický, vykazující prvky libovůle.

Sbirka_nalezu-77.indd 99 18.11.16 13:59

38. Ústavní soud se neztotožnil ani se závěrem obecných soudů, podle kterého podání ústavní stížnosti v posuzované věci bylo uplatňováním zjevně bezdůvodného opravného prostředku. V posuzované věci probíhalo řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem celkem 6 let a 6 měsíců. Z toho však téměř 3 roky Ústavní soud opakovaně u obecného soudu urgoval zaslání nalézacího spisu, což ostatně dokládá, že se ústavní stížností věcně zabýval. Při posouzení, zda je opravný prostředek zjevně bezdůvodný, nelze příliš formalisticky lpět na použitých formulacích (v daném případě „zjevně neopodstatněný návrh"), neboť i přesto, že Ústavní soud rozhodl o odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost, ústavní stížnost podrobil věcnému přezkumu, podrobně se k dané věci vyjádřil, přičemž s některými argumenty stěžovatelky se dokonce ztotožnil, i když jim nepřiznal ústavněprávní relevanci (viz str. 4 usnesení sp. zn. II. ÚS 257/05). Ústavní soud tak považuje závěr odvolacího soudu i zde za příliš zjednodušující a formalistický. Nelze tak paušálně říci, že uplatňování ústavní stížnosti, která je Ústavním soudem odmítnuta jako návrh zjevně neopodstatněný, je zjevně bezdůvodným opravným prostředkem. I zde bude třeba vždy zkoumat individuální okolnosti každé posuzované věci.

39. Není úkolem Ústavního soudu stanovit konečnou výši odškodnění, které stěžovatelce náleží v souladu s čl. 36 odst. 3 Listiny. Nelze však přijmout takové rozhodnutí, v němž absentuje řádné odůvodnění, jakož i hodnocení všech významných okolností posuzovaného případu (např. v nyní projednávané věci celkové délky posuzovaného, ale i kompenzačního řízení). V poměru k extrémní délce posuzovaného řízení považuje Ústavní soud závěr obecných soudů, kterým došlo k 70% snížení základní částky odškodnění, za nepřiměřeně tvrdý, neboť přihlédl spíše k okolnostem svědčícím v neprospěch stěžovatelky (i přes nedostatečné odůvodnění), a naopak důsledně nevážil okolnosti, které mohly být použity v její prospěch (např. prodlevy v postupu obecných soudů).

40. Ústavní soud se s ohledem na zrušení ústavní stížností napadených rozhodnutí nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky. Ústavnímu soudu nepřísluší předjímat úvahy obecných soudů, k jakým právním a skutkovým závěrům dospějí. Konstatuje toliko, že právní úvahy obecných soudů obsažené v ústavní stížností napadených rozhodnutích jsou pro svou neúplnost a přepjatý formalismus nepřezkoumatelné, a tedy v rozporu s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

41. Po zrušení rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo nezbytné zrušit i usnesení Nejvyššího soudu; to již proto, že by toto usnesení v opačném případě bez návaznosti na předchozí (zrušené) rozhodnutí zůstalo osamoceno, ztrácelo by rozumný smysl a odporovalo by to principu právní jistoty [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 455/05 ze dne 24. 11. 2005 (N 210/39 SbNU 239) či nález sp. zn. III. ÚS 3320/09 ze dne 18. 3. 2010 (N 60/56 SbNU 643)].

Sbirka_nalezu-77.indd 100 18.11.16 13:59

V. Závěr

42. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2013 č. j. 30 Cdo 3869/2012-98 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2012 č. j. 51 Co 239/2009-76 podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ústavní soud tak rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-77.indd 101 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 102 18.11.16 13:59

Č. 73
K porušení práva na přístup k soudu nesprávným odmítnutím dovolání pro opožděnost

Ústavně zaručenému právu na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod) odpovídá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit a vypořádat se s argumentačními tvrzeními uplatněnými účastníky řízení.

Postup Nejvyššího soudu, který odmítl dovolání pro opožděnost, aniž se v odůvodnění svého rozhodnutí jakkoli vypořádal s předchozím rozhodnutím soudu prvního stupně o neodmítnutí dovolání a s námitkami dovolatele, je v rozporu s principem spravedlivého procesu garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka – ze dne 8. dubna 2015 sp. zn. IV. ÚS 2278/14 ve věci ústavní stížnosti České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 427/16, 128 00 Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3550/2013-118 ze dne 21. 5. 2014, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání pro opožděnost, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a Mgr. Gejzy Šidlovského, zastoupeného JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, 128 00 Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3550/2013-118 ze dne 21. 5. 2014 se ruší.

II. Nejvyšší soud je povinen nahradit vedlejšímu účastníkovi, Mgr. Gejzovi Šidlovskému, náklady řízení před Ústavním soudem ve výši 8 228 Kč do 3 dnů od vykonatelnosti tohoto nálezu k rukám jeho právního zástupce.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 103 18.11.16 13:59

zrušení v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí, a to pro porušení jejího práva na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Ve svém návrhu stěžovatelka namítla, že Nejvyšší soud při zvažování otázky, zda dovolání bylo podáno včas, vycházel ze zjištění, že stěžovatelka podala dovolání dne 28. 5. 2013, a to do datové schránky soudu. Následně pak uzavřel, že vzhledem k okolnosti, že rozhodnutí odvolacího soudu bylo stěžovatelce doručeno dne 27. 3. 2013, byl posledním dnem lhůty k podání dovolání den 27. 3. 2013 (sic – správně: 27. 5. 2013), dovolání stěžovatelky tak bylo podáno opožděně. Skutková zjištění dovolacího soudu však dle ní nejsou správná, neboť stěžovatelka dovolání podala prostřednictvím faxu již dne 27. 3. 2013 (sic – správně: 27. 5. 2013), tedy včas. Předmětné podání však nebylo založeno do spisu. Pro úplnost stěžovatelka uvedla, že včasností dovolání se zabýval již Obvodní soud pro Prahu 2 jako soud prvního stupně, kdy tento nejprve dovolání stěžovatelky rovněž odmítl, a to usnesením ze dne 14. 6. 2013 č. j. 26 C 298/2011-106, neboť rovněž vycházel ze zjištění, že dovolání bylo podáno až dne 28. 5. 2013, ale k odvolání stěžovatelky bylo předmětné usnesení týmž soudem dne 9. 7. 2013 změněno, a to s odůvodněním, že stěžovatelka podala dovolání prostřednictvím faxu již dne 27. 5. 2013, předmětné podání však nebylo založeno do spisu. Závěrem navrhla, aby Ústavní soud napadené soudní rozhodnutí zrušil.

II.

3. Ústavní soud si k projednání věci vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 2 vedený pod sp. zn. 26 C 298/2011, z něhož, jakož i z obsahu napadeného soudního rozhodnutí zjistil následující skutečnosti.

4. Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 28. 6. 2012 č. j. 26 C 298/2011-52 uložil stěžovatelce, v původním řízení žalované, zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 192 000 Kč s příslušenstvím, přičemž v rozsahu, v němž se domáhal vyšší částky a konkrétního příslušenství, žalobu zamítl. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 10. 2012 č. j. 14 Co 327/2012-88 rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl ještě co do částky 96 000 Kč s příslušenstvím, jinak jej potvrdil v pozměněném znění. Rozhodnutí odvolacího soudu bylo doručeno stěžovatelce dne 27. 3. 2013.

5. Stěžovatelka následně proti rozhodnutí odvolacího soudu podala dovolání. Toto dovolání bylo nejprve výše uvedeným usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 14. 6. 2013 odmítnuto s odůvodněním, že stěžovatelka podala dovolání až den po uplynutí zákonné lhůty k podání dovolání. Teprve k odvolání stěžovatelky obvodní soud v rámci autoremedury svým usnesením ze dne 9. 7. 2013 č. j. 26 C 298/2011-110 změnil své původní rozhodnutí tak, že dovolání stěžovatelky se neodmítá, když dospěl

Sbirka_nalezu-77.indd 104 18.11.16 13:59

k závěru, že do spisu nebylo založeno faxové podání stěžovatelky ze dne 27. 5. 2013, a proto bylo dovolání ve skutečnosti podáno včas. Nejvyšší soud po předložení dovolání je ovšem v záhlaví označeným usnesením odmítl jako opožděně podané dle § 243c odst. 3 a § 218a o. s. ř. Nejvyšší soud uvedl, že z obsahu spisu (konkrétně z doručenky na č. l. 96) je zřejmé, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu bylo stěžovatelce doručeno dne 27. 3. 2013. Z toho dovodil, že posledním dnem dvouměsíční lhůty k podání dovolání bylo pondělí 27. 5. 2013. Bylo-li dovolání podáno až následujícího dne (č. l. 97), stalo se tak zjevně po marném uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty. Nejvyšší soud současně rozhodl též o nákladech dovolacího řízení.

III.

6. 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. Ten odpověděl svým přípisem ze dne 18. 2. 2015 sp. zn. Sus 21/2015, v němž se odvolal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že údaji o podání dovolání stěžovatelkou uvedenému v příslušné předkládací zprávě odpovídal údaj na podání stěžovatelky založeném v soudním spisu. Nejvyšší soud na závěr připomněl, že samotné dovolání stěžovatelky je ve svém textu datováno právě dnem 28. 5. 2014.

7. Ústavní soud dále o podané ústavní stížnosti zpravil vedlejšího účastníka, který ve svém podání ze dne 16. 3. 2015, doručeném Ústavnímu soudu tentýž den, namítl zejména „absenci jakékoli ústavněprávní a lidskoprávní argumentace stěžovatelky, přestože se stěžovatelka ‚pasovala' do pozice nositelky ústavně zaručených základních práv a svobod". Vedlejší účastník vyjádřil své povědomí o tom, že i stát prostřednictvím svých organizačních složek může podat ústavní stížnost, ovšem pouze tehdy, pokud v daném právním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Vedlejší účastník je přesvědčen, že posuzování důvodnosti uplatněného nároku na náhradu škody 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 bezesporu úkonem veřejné moci *sui generis*, kdy ústřední orgán státní správy posuzuje, zda uplatněný nárok způsobený v daném případě nezákonným trestním řízením je důvodný či nikoliv, pročež je jeho aktivní legitimace v řízení před Ústavním soudem pochybná. Dle názoru vedlejšího účastníka je Ústavní soud, jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti, ve věcech ústavních stížností povolán k ochraně základních práv a svobod adresátů veřejné moci, nikoliv k ochraně státu proti sobě samému, když stěžovatelka v řízení o náhradě škody vystupuje jakožto ústřední orgán státní správy pro soudy a státní zastupitelství při nápravě nezákonného

Sbirka_nalezu-77.indd 105 18.11.16 13:59

rozhodnutí a nesprávného úředního postupu v rámci trestního řízení. Stěžovatelka se tak v této věci nemůže domáhat ochrany Ústavního soudu.

8. V dalším pak vedlejší účastník poukázal na to, že dovolání stěžovatelky je jednoznačně datováno dnem 28. 5. 2013 a je z něj patrné, že je zasíláno na Obvodní soud pro Prahu 2 faxem a doporučeně, jak je psáno samotnou stěžovatelkou přímo na titulní straně dovolání. Podání stěžovatelky je tedy ze dne 28. 5. 2013 a vedlejšímu účastníkovi není dost dobře zřejmé, jak mohla podání ze dne 28. 5. 2013 zaslat faxem příslušnému soudu den předem, jak tvrdí, tj. dne 27. 5. 2013. Anebo se jedná o dvě podání, jedno ze dne 27. 5. 2013 a jedno ze dne 28. 5. 2013, v tom případě se ale nejedná o podání totožná. V každém případě toto jednání stěžovatelky považuje vedlejší účastník za určitou „mystifikaci" z její strany a nedomnívá se, že by takovému jednání měla být poskytnuta právní ochrana. Vedlejší účastník je toho názoru, že lhůta dvou měsíců k podání dovolání je dostatečně dlouhá na zpracování tohoto podání ze strany stěžovatelky, která má k dispozici za tímto účelem rozsáhlý aparát, a případné nejasnosti a pochybení při sepisu a podání takového kvalifikovaného podání, jakým dovolání beze sporu je (když běžný dovolatel je povinen být při sepisu a podání dovolání před Nejvyšším soudem právně zastoupen), jdou k její tíži.

9. Závěrem vedlejší účastník navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 písm. c), e), eventuálně § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl, neboť „jde o návrh podaný zjevně neoprávněnou osobou, podaný návrh je nepřípustný a jedná se o návrh zjevně neopodstatněný". Současně ve smyslu § 62 odst. 4 a 5 zákona o Ústavním soudu vedlejší účastník navrhl, aby Ústavní soud uložil stěžovatelce, aby nahradila vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení, sestávající z odměny za zastupování advokátem ve výši 9 196 Kč (které vedlejší účastník vyčíslil v poznámce pod čarou), což odůvodňuje specifiky daného případu, kdy základem nároku je odškodnění za nezákonné a mimořádně dlouho trvající trestní řízení a jím způsobenou škodu na zdraví, kdy vedlejší účastník je „nedůvodnou ústavní stížností nadále státem vystavován neúměrné psychické zátěži, mající další somatický dopad", a nelze po něm tudíž spravedlivě požadovat, aby náklady řízení před Ústavním soudem sám hradil.

10. Ústavní soud vyjádření účastníka ani vedlejšího účastníka řízení z důvodu hospodárnosti a rychlosti řízení nezasílal k replice stěžovatelce, neboť Nejvyšší soud v zásadě toliko odkázal na obsah odůvodnění napadeného usnesení, a proto by případná replika nemohla ze své podstaty přinést žádné pro věc užitečné poznatky. Argumentace vedlejšího účastníka pak směřuje převážně do otázky aktivní legitimace státu v řízení před Ústavním soudem, jejíž posouzení přísluší výhradně Ústavnímu soudu, přičemž jde o otázku Ústavním soudem již řešenou, a proto ani zde by replika

Sbirka_nalezu-77.indd 106 18.11.16 13:59

stěžovatelky nemohla nic zásadního přinést. Ústavní soud současně v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

11. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, Nejvyššího soudu i vedlejšího účastníka řízení, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Ústavní soud považuje na prvém místě za nutné vypořádat se s otázkou aktivní legitimace stěžovatelky v dané věci. Ústavní soud v této souvislosti připomíná svou ustálenou judikaturu, že stát může být aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, pokud tato směřuje proti rozhodnutí orgánu veřejné moci vydanému v řízení, v němž stát vystupoval jako právnická osoba v soukromoprávním vztahu, může-li tvrdit a osvědčit porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody, které lze státu jako každé jiné právnické osobě přičítat [viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 367/03 ze dne 21. 4. 2004 (U 24/33 SbNU 465) a stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372)]. I když tato praxe byla v literatuře kritizována například názorem, že myšlenka, kdy stát je nositelem základních práv a svobod, je „historicky a logicky vzato … nonsens" (viz Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 321), Ústavní soud na ní setrvává [viz např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1343/10 ze dne 3. 9. 2010 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) či nález sp. zn. I. ÚS 3758/11 ze dne 3. 10. 2013 (N 172/71 SbNU 45)]. Proto v nyní projednávané věci se Ústavní soud cítí být touto judikaturou vázán. K tomu je třeba poznamenat, že v dané věci Česká republika vystupuje v rovném postavení se žalobcem v rámci občanskoprávního řízení o žalobě na náhradu škody a podle výše uvedené judikatury byla stížnost podána oprávněnou osobou. Byť tedy nelze argumentaci vedlejšího účastníka upřít jistou relevanci (nejde o otázku, na kterou lze odpovědět zcela jednoduše), je Ústavní soud ve svém rozhodování vázán svou „nálezovou" judikaturou, jak implicite přepokládá § 23 zákona o Ústavním soudu.

13. Pokud jde o meritum ústavní stížnosti, musil Ústavní soud stěžovatelce v její argumentaci přisvědčit. Nejvyšší soud v době posuzování včasnosti podaného mimořádného opravného prostředku patrně přehlédl, že její původní faxové podání, jímž podala dovolání, je datováno dnem 27. 5. 2013, kdy také bylo soudu zasláno (v 16:06 hod.). Toto faxové podání je ve spise založeno na č. l. 107 až 109. V době rozhodování dovolacího soudu (předkládací zpráva je na č. l. 116) tak nejen toto faxové podání, nýbrž i rozhodnutí obvodního soudu o neodmítnutí dovolání (č. l. 110) bylo ve spise založeno, a proto tyto skutečnosti měly být Nejvyšším soudem

Sbirka_nalezu-77.indd 107 18.11.16 13:59

zohledněny. V jeho usnesení o odmítnutí dovolání pro opožděnost však o nich není zmínky. Z toho plyne, že Nejvyšší soud stěžovatelku zkrátil na jejím právu na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Za těchto okolností proto Ústavní soud přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení stěžovaného soudního rozhodnutí.

14. Vedlejší účastník uplatnil v tomto řízení právo na náhradu nákladů řízení dle § 62 odst. 4 a 5 zákona o Ústavním soudu s tím, aby mu tyto náklady uhradila stěžovatelka. Podle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník, pokud tento zákon nestanoví jinak. Toto ustanovení tedy platí zásadně, pokud ovšem Ústavní soud nevyužije své pravomoci, podle níž v odůvodněných případech, podle výsledků řízení, usnesením (resp. samostatným akcesorickým výrokem v nálezu) uloží některému účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi jeho náklady řízení (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Jak vyplývá z obou citovaných ustanovení, úhrada nákladů řízení před Ústavním soudem není automatická. Lze ji uložit pouze v odůvodněných případech, např. jako určitou sankci vůči tomu účastníku řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal [srov. kupř. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 53/97 ze dne 17. února 1999 (N 26/13 SbNU 195)]. Ústavní soud zrušením napadeného usnesení Nejvyššího soudu v žádném případě nepředjímá, jak Nejvyšší soud o podaném dovolání opětovně rozhodne.

15. Ústavní soud zvážil argumenty vedlejšího účastníka i výsledek řízení a jeho celkový kontext a dospěl k závěru, že výjimečná aplikace ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu v posuzované věci je namístě. Třebaže Nejvyšší soud není původcem administrativního pochybení spočívajícího v tom, že původní faxové podání nebylo patřičně založeno („zažurnalizováno“) do spisu, nicméně v době svého rozhodování měl jednoznačně možnost se s touto skutečností, jakož i s rozhodnutím obvodního soudu o neodmítnutí dovolání a jeho důvody seznámit a vzít je v potaz, což by ze své podstaty nemohlo vést k odmítnutí stěžovatelčina dovolání pro opožděnost. Toto zjevné pochybení se stěžovatelka přirozeně snažila napravit cestou podání ústavní stížnosti, čímž došlo v důsledku přijetí vyhovujícího nálezu k opětovnému otevření původního řízení před obecnými soudy. Ústavní soud proto vzal v úvahu charakter sporu o náhradu škody (resp. nemajetkové újmy) způsobené vedlejšímu účastníkovi nesprávným úředním postupem (průtahy) v trestním řízení, vedeném u Okresního soudu v Karlových Varech pod sp. zn. 1 T 203/2003, kdy je třeba vycházet z postulátu, že samotné odškodňovací řízení by za těchto okolností nemělo případně způsobit další újmu (zde zbytečné průtahy). Pochybení dovolacího soudu při posouzení včasnosti stěžovatelčina dovolání tak má za následek

Sbirka_nalezu-77.indd 108 18.11.16 13:59

nikoli zanedbatelné prodloužení odškodňovacího řízení a u vedlejšího účastníka vyvolání nejistoty ohledně jeho konečného výsledku (který nelze předjímat). Ústavní soud se však neztotožnil s vedlejším účastníkem v otázce, který z účastníků řízení před Ústavním soudem by mu měl náklady řízení nahradit. Stěžovatelce nemůže jít podání ústavní stížnosti k tíži, neboť jí sledovala napravení zřejmého pochybení dovolacího soudu spočívajícího v uzavření přístupu k němu, na což má jinak za splnění zákonných podmínek právo. Proto Ústavní soud povinnost k náhradě nákladů řízení vedlejšího účastníka uložil právě Nejvyššímu soudu.

16. Celková výše náhrady nákladů řízení sestává z úhrady odměny za zastupování advokátem v rozsahu dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání vyjádření k ústavní stížnosti) po 3 100 Kč (tj. 6 200 Kč) podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d), odst. 3 a § 9 odst. 4 písm. e) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, [zde je třeba podotknout, že vedlejší účastník, resp. jeho právní zástupce při výpočtu nákladů řízení opomněl, že v řízení o ústavních stížnostech je třeba vycházet z fixní tarifní hodnoty 50 000 Kč dle ustanovení § 9 odst. 4 písm. e) citované vyhlášky, které se vztahuje na všechny účastníky i vedlejší účastníky řízení o ústavních stížnostech, a nikoli z hodnoty sporu v původním řízení před obecnými soudy, a proto mu nemohl Ústavní soud částku 7 000 Kč přiznat], dále z paušální částky náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (tj. 600 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a 21% DPH z uvedených částek (tj. 1 428 Kč), celkem tedy 8 228 Kč. O tom, že právní zástupce vedlejšího účastníka je ve smyslu § 14a odst. 1 advokátního tarifu plátcem daně z přidané hodnoty, se Ústavní soud přesvědčil z vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 (č. l. 6). Lhůta určená účastníkovi řízení k zaplacení nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 63 zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 109 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 110 18.11.16 13:59

Č. 74
K otázce příspěvku České kanceláři pojistitelů v případě havarovaného vozidla vedeného v registru vozidel

Závěr, že vozidlo bylo provozováno ve smyslu ustanovení § 24c odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, bylo-li v rozhodném období vedeno v příslušném registru vozidel, platí jen tehdy, není-li jeho provozovatelem (vlastníkem) prokázán opak.

Pokud soud dospěl k závěru, že vozidlo provozováno bylo pouze na základě toho, že vozidlo stěžovatele bylo v rozhodném období vedeno v registru, ač stěžovatel v řízení prokazoval, že po havárii nebylo provozuschopné, což dokládal stanoviskem pojišťovny o totální škodě, neměl soud oporu v provedeném dokazování a jeho závěr vedl k porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu JUDr. Tomáše Lichovníka a soudců JUDr. Vlasty Formánkové a JUDr. Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) – ze dne 8. dubna 2015 sp. zn. IV. ÚS 3180/14 ve věci ústavní stížnosti Roberta Kazdy, zastoupeného Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Brno, náměstí 28. října 1898/9, proti rozsudku Městského soudu v Brně č. j. 21 C 127/2014-38 ze dne 23. 7. 2014, kterým bylo rozhodnuto o stěžovatelově povinnosti uhradit České kanceláři pojistitelů částku 2 060 Kč s příslušenstvím a náklady řízení, za účasti České kanceláře pojistitelů, IČO 70099618, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 1724/129, zastoupené Mgr. Zuzanou Kyovskou, advokátkou, se sídlem Novodvorská 994, Praha 4, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně č. j. 21 C 127/2014-38 ze dne 23. 7. 2014 bylo zasaženo právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces, zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Brně č. j. 21 C 127/2014-38 ze dne 23. 7. 2014 se ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 111 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel se, s odvoláním na porušení čl. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 1 odst. 1 Ústavy, domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku městského soudu, kterým bylo rozhodnuto, že stěžovatel je povinen uhradit České kanceláři pojistitelů (dále jen „vedlejší účastník") částku 2 060 Kč s příslušenstvím a náklady řízení v částce 5 812 Kč; co do částky 359 Kč s příslušenstvím byla žaloba zamítnuta.

II.

2. Z obsahu připojeného spisu Městského soudu v Brně sp. zn. 21 C 127/2014 a tvrzení v ústavní stížnosti vyplývá, že vedlejší účastník se domáhal úhrady žalované částky jako příspěvku hrazeného provozovatelem vozidla, které je provozováno bez pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla podle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 168/1999 Sb."). Obrana stěžovatele spočívala v tvrzení, že vozidlo po havárii neprovozoval, bylo odstaveno, a není tak povinen příspěvek hradit.

3. Z výzvy ze dne 28. 6. 2011 vzal soud za prokázané, že stěžovatel byl žalobcem vyzván k úhradě příspěvku podle § 24c odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. za nepojištěné vozidlo reg. zn. 7B30800 za dobu od 20. 4. 2011 do 15. 5. 2011 v částce 1 820 Kč a nákladů uplatnění nároku v částce 170 Kč. K zaplacení částky mu byla zaslána upomínka ze dne 26. 9. 2011. Z výpisu z evidence motorových vozidel vzal soud za prokázané, že stěžovatel byl evidován jako provozovatel předmětného vozidla od 24. 6. 2010 do 6. 5. 2014. Z korespondence pojišťovny Kooperativa se stěžovatelem vzal soud za prokázané, že po dopravní nehodě dne 22. 7. 2010 bylo vozidlo poškozeno, pojistná událost byla řešena jako totální škoda na vozidle a bylo vyplaceno pojistné plnění odpovídající hodnotě vozidla po odečtení ceny zbytků.

4. Soud dospěl k závěru, že žaloba je částečně důvodná. Stěžovatel byl evidován jako vlastník a provozovatel vozidla, které v předmětném období nemělo sjednáno pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla podle zákona č. 168/1999 Sb., a žalobci tak náleží příspěvek podle § 24c citovaného zákona. Argumentace, že vozidlo nebylo fakticky provozováno, je podle soudu bezpředmětná. Z evidence vozidel totiž vyplývá, že stěžovatel neoznámil ukončení provozování vozidla do registru motorových vozidel, neodevzdal poznávací značky a zelenou kartu, a proto bylo vozidlo nadále evidováno jako provozované, což je podle § 24c odst. 1 věty třetí zákona č. 168/1999 Sb. směrodatné pro posouzení nároku.

Sbirka_nalezu-77.indd 112 18.11.16 13:59

Žalobu co do částky 359 Kč, tj. náklady na vymáhání nároku vymáhací agenturou, soud zamítl, neboť žalobce neprokázal, že by vymáhací agentura činila fakticky jakékoliv úkony směřující k vymáhání pohledávky ani že by žalobce za tyto služby uhradil jakoukoliv částku.

III.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že městský soud se při interpretaci ustanovení právního předpisu dopustil svévole, neboť interpretoval právní předpis bezdůvodně zcela v rozporu s ustálenou judikaturou, čímž vybočil z obecných principů spravedlnosti a předvídatelnosti soudních rozhodnutí. I když jde o tzv. bagatelní spor, je přesvědčen, že míra porušení jeho práv dosáhla intenzity odpovídající úrovni porušení ústavně garantovaných základních práv a svobod. Městský soud šel proti judikaturní praxi obecných soudů a dokonce i Ústavního soudu [zejména rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 2221/13 ze dne 31. 3. 2014 (N 48/72 SbNU 543) a dále sp. zn. II. ÚS 1413/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 77/73 SbNU 373), IV. ÚS 4002/13 ze dne 9. 6. 2014 (N 117/73 SbNU 811), jež dopadají na skutkově identické případy]. Stěžovatel zdůrazňuje, že povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti je spojena s provozováním vozidla, resp. ponecháním vozidla na pozemní komunikaci, nikoli však s pouhým držením vozidla, které provozováno, resp. ponecháno na pozemní komunikaci není. Dovozovat fikci provozování vozidla pouze a výlučně na základě jeho evidence v Centrálním registru vozidel, i za situace, kdy byl stěžovatelem prokázán opak, nelze.

6. Stěžovatel považuje napadené rozhodnutí soudu rovněž za nespravedlivé a neadekvátní, a to i s ohledem na přisouzené náklady řízení, které jsou více než dvakrát vyšší než jistina. I z tohoto pohledu má stěžovatel za to, že rozhodnutí je v rozporu s dobrými mravy a v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

IV.

7. Ústavní soud si vyžádal vyjádření Městského soudu v Brně a vedlejšího účastníka řízení.

8. Městský soud v Brně se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

9. Vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti zdůraznil, že úmyslem zákonodárce, promítnutým do smyslu a účelu zákona, bylo postihovat ty vlastníky/provozovatele, kteří byli zapsáni v registru vozidel, nebo ty vlastníky/provozovatele, kteří v něm zapsáni být měli, za provozování nebo ponechání vozidla bez sjednaného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla na veřejně přístupné pozemní komunikaci, tj. věci, která v důsledku své váhy a z ní vyplývající kinetické energie je schopna způsobit značnou škodu na majetku, zdraví i životech lidí, kterou vedlejší účastník hradí z garančního fondu za osoby k tomu povinné.

Sbirka_nalezu-77.indd 113 18.11.16 13:59

10. Důkazní břemeno ohledně prokázání skutečnosti, že vozidlo není provozováno, nese osoba, která se toho dovolává. Vedlejší účastník nemá prostředky ani možnosti ověřovat faktické používání všech vozidel, jež jsou evidována jako nepojištěná. Tento závěr aproboval i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 2221/13. Vedlejší účastník se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatel neprokázal neprovozování vozidla. Stěžovatel svá tvrzení o neprovozuschopnosti opírá o zprávu pojistitele, z níž plyne, že došlo k totální škodě na vozidle. Je však nezbytné rozlišovat totální škodu ekonomickou a technickou. Stěžovatel neprokázal, že vozidlo objektivně nebylo provozuschopné a že bylo odstaveno mimo veřejnou komunikaci.

11. Vedlejší účastník navrhuje, aby z uvedených důvodů a s přihlédnutím k bagatelnosti částky byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

12. Stěžovatel v replice k vyjádření vedlejšího účastníka setrval na své argumentaci a poukázal na to, že na předmětném vozidle byla způsobena „totální škoda“. Subjektivní hodnocení míry poškození vozidla vedlejším účastníkem není případné ani nijak rozhodující. Polemika o tzv. totální škodě ekonomické a technické je nadbytečná. Vozidlo bylo zničeno v každém případě takovým způsobem, že jeho další provoz nebyl fakticky možný.

13. Vzhledem k tomu, že obsah ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí, vyjádření vedlejšího účastníka řízení, jakož i průběh řízení před městským soudem jsou stěžovateli i Ústavnímu soudu známy, není třeba je podrobněji rekapitulovat.

V.

14. 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 stěžovatele a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

15. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], seznámil se s obsahem připojeného spisu a přezkoumal, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Ústavní soud opakovaně judikuje, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti není další instancí v systému všeobecného soudnictví, a proto ani soudem nadřízeným civilním, trestním a správním soudům.

Sbirka_nalezu-77.indd 114 18.11.16 13:59

Do rozhodovací pravomoci těchto soudů je oprávněn zasahovat pouze za předpokladu, že soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

17. K tomu však v projednávaném případě podle názoru Ústavního soudu právě došlo. Přestože šlo o bagatelní spor, přistoupil Ústavní soud k meritornímu přezkumu rozhodnutí. Nebylo totiž možné přehlédnout, že stěžovatelem napadené rozhodnutí v otázce posouzení povinnosti hradit vedlejšímu účastníkovi požadovaný příspěvek je po právní stránce založeno na ústavně nekonformní interpretaci a aplikaci ustanovení § 24c zákona č. 168/1999 Sb., kterýžto postup vede ve svém důsledku k porušení práva na spravedlivý (řádný) proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. Ústavní soud předesílá, že v podstatě totožnou problematikou se již zabýval v předchozích nálezech sp. zn. IV. ÚS 2221/13, II. ÚS 1413/2014, IV. ÚS 4002/13 (všechny viz výše), III. ÚS 2503/14 ze dne 6. 11. 2014 (N 203/75 SbNU 279), III. ÚS 786/14 ze dne 2. 10. 2014 (N 187/75 SbNU 89), II. ÚS 2127/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 210/75 SbNU 353), II. ÚS 2154/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 211/75 SbNU 365), IV. ÚS 1489/14 ze dne 4. 8. 2014 (N 147/74 SbNU 255) a IV. ÚS 2543/13 ze dne 24. 2. 2015 (N 45/76 SbNU 627). V těchto rozhodnutích mimo jiné uvedl, že přestože stěžovatel v řízení relevantními důkazy prokazoval, že jeho vozidlo nebylo provozováno, soud dospěl k závěru, že provozováno bylo, a to pouze na základě toho, že bylo v rozhodném období vedeno v registru. Přitom registr údaj o tom, zda je vozidlo provozováno neobsahuje, a tento závěr není založen ani na žádném zákonném ustanovení, které by kupř. obsahovalo fikci provozování vozidla v případě jeho vedení v registru. Je sice pravda, že podle ustanovení § 15 odst. 5 zákona č. 168/1999 Sb., pokud pojištění odpovědnosti zaniklo a nebyla-li ve lhůtě 14 dnů ode dne tohoto zániku pojištění uzavřena nová pojistná smlouva týkající se vozidla, byl stěžovatel povinen nejpozději ve stejné lhůtě vrátit registrační značku a osvědčení o registraci nebo osvědčení o technickém průkazu vozidla příslušnému orgánu evidence, což neučinil. Nicméně porušení této povinnosti zakládá pouze odpovědnost za přestupek, a nikoli fikci či alespoň domněnku provozování vozidla, a tudíž ani nevzniká povinnost hradit příspěvek za nepojištěné vozidlo vedlejšímu účastníkovi. Povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti je navíc podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. spojena s provozováním vozidla, resp. ponecháním vozidla na pozemní komunikaci, nikoli však s pouhým držením vozidla, které provozováno, resp. ponecháno na pozemní komunikaci není.

19. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že vedlejší účastník nemá možnost zjišťovat, zda vozidlo bylo či nebylo bez pojištění odpovědnosti fakticky použito k jízdě nebo ponecháno na veřejně přístupné pozemní

Sbirka_nalezu-77.indd 115 18.11.16 13:59

komunikaci, a disponuje pouze informací podle ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 168/1999 Sb. Již ze samotné skutečnosti, že vozidlo je vedeno v registru, je samozřejmě možno dovozovat, že vozidlo je provozováno (zpravidla tomu tak bude), to však pouze za situace, kdy nebude jeho vlastníkem (provozovatelem) dostatečně prokázán opak.

20. Výše citované závěry plně dopadají i na nyní posuzovaný případ. Stěžovatel byl nepochybně povinen vrátit registrační značku a osvědčení o registraci nebo osvědčení o technickém průkazu vozidla příslušnému orgánu evidence, což neučinil, avšak s tím, že porušení této povinnosti zakládá pouze odpovědnost za přestupek, a nikoli fikci či domněnku provozování vozidla.

21. Je proto vždy na civilním soudu, aby vyhodnotil, zda vlastník vozidla relevantně prokázal, že vozidlo neprovozoval, a tudíž není povinen příspěvek nepojištěných vedlejšímu účastníku hradit. V projednávané věci se však městský soud otázkou unesení důkazního břemene v podstatě nezabýval. Přestože na základě stěžovatelem předložených důkazů vzal za prokázané, že vozidlo bylo při dopravní nehodě poškozeno, přičemž pojistná událost byla řešena jako totální škoda, shledal námitky, že vozidlo nebylo fakticky provozováno, jako bezpředmětné. Za podstatné považoval pouze to, že stěžovatel byl evidován jako vlastník a provozovatel vozidla, které v předmětném období nemělo sjednáno pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla podle zákona č. 168/1999 Sb., a že stěžovatel neoznámil ukončení provozování vozidla do registru motorových vozidel, neodevzdal poznávací značky a zelenou kartu.

22. Pokud tedy městský soud s ohledem na shora prezentovaný názor v podstatě pokládal tvrzení stěžovatele o neprovozování vozidla za irelevantní, neposkytl mu prostor k řádnému prokázání jeho tvrzení a zejména se v odůvodnění rozhodnutí s provedenými důkazy nijak nevypořádal, porušil jeho právo na spravedlivý (řádný) proces chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. i judikaturu k tzv. opomenutým důkazům, např. sp. zn. II. ÚS 182/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 130/31 SbNU 165), III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51), I. ÚS 413/02 ze dne 8. 1. 2003 (N 4/29 SbNU 25) a další].

23. K pochybení městského soudu, majícímu za následek porušení základních práv stěžovatele, tak došlo nejen ústavně nekonformní interpretací ustanovení § 24c odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., ale i vadami v procesu dokazování. Soud nerespektoval právní názor Ústavního soudu, ač na něj stěžovatel poukazoval [srov. sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), II. ÚS 2127/14 (viz výše) a další]. V dalších podrobnostech Ústavní soud již pouze odkazuje na své závěry vyslovené v citovaných nálezech, od kterých neshledal důvod se odchýlit.

Sbirka_nalezu-77.indd 116 18.11.16 13:59

24. Ústavní soud dodává, že svým rozhodnutím nijak nepředjímá výsledek sporu, neboť v dalším řízení bude na městském soudu, aby se tvrzeními stěžovatele o neprovozování vozidla řádně zabýval a ve věci znovu rozhodl v souladu se závaznou judikaturou Ústavního soudu.

25. Vzhledem k tomu, že v záhlaví citovaným rozhodnutím městského soudu bylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl tak, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-77.indd 117 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 118 18.11.16 13:59

Č. 75
K právu na přiměřenou délku rozvodového řízení

Soudy mají obecnou povinnost zajistit, aby jednání jiných osob nevedlo k porušování práv stěžovatele na přiměřenou délku řízení. Jde o součást pozitivních závazků státu ochránit osoby před porušeními jejich práv ze strany třetích soukromých osob. V situaci, ve které je celková délka řízení nepřiměřená či její nepřiměřenost bezprostředně hrozí, je povinností soudů jednat se zvláštní pečlivostí a přijmout takové kroky, které lze od nich rozumně očekávat, aby nadměrné délce zabránily.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 9. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 1822/14 ve věci ústavní stížnosti M. Š., zastoupené Mgr. Davidem Strupkem, advokátem, se sídlem Jungmannova 31, Praha 1, proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 72 Co 561/2012-136 ze dne 27. 3. 2013, kterým byl potvrzen prvostupňový rozsudek o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem spočívajícím v nepřiměřeně dlouhé době rozvodového řízení, a proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3487/2013-156 ze dne 19. 2. 2013, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 72 Co 561/2012-136 ze dne 27. 3. 2013 a usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3487/2013-156 ze dne 19. 2. 2013 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností stěžovatelka napadla v záhlaví tohoto rozhodnutí uvedená rozhodnutí a navrhla jejich zrušení pro rozpor se svým ústavně zaručeným právem na projednání věci v přiměřené lhůtě. Přitom odkázala na čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Sbirka_nalezu-77.indd 119 18.11.16 13:59

A. Původní řízení

2. Dne 21. 8. 2002 podala stěžovatelka žalobu o rozvod manželství proti J. Š. (dále jen „žalovaný") u Obvodního soudu pro Prahu 9. Současně podala prostřednictvím místního orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD") návrh na zahájení řízení ve věci péče o jejich společné nezletilé dítě u Okresního soudu v Písku, neboť tam měla nezletilá faktické bydliště. Rozvodové řízení bylo přerušeno do právní moci rozhodnutí ve věci péče o dítě.

1. Řízení ve věci péče o dítě

3. Dne 14. 10. 2002 se konalo jednání u Okresního soudu v Písku, který vyslovil místní nepříslušnost. Proti usnesení se odvolala stěžovatelka i OSPOD.

4. Dne 20. 1. 2003 však Krajský soud v Českých Budějovicích toto usnesení potvrdil a věc byla postoupena Obvodnímu soudu pro Prahu 9.

5. Jednání ve věci se konalo 30. 4. 2003, Obvodní soud pro Prahu 9 rozhodl, že bude zadán znalecký posudek z oboru psychologie. Po vyhotovení posudku se konalo další soudní jednání dne 3. 10. 2003, tentokrát soud shledal nutnost zadání psychiatrického posudku.

6. Ve věci bylo následně jednáno 11. 2. 2004, 31. 3. 2004 a 7. 5. 2004, posledně uvedeného data byl vyhlášen rozsudek, jímž bylo dítě svěřeno do péče otci.

7. Proti rozsudku podala stěžovatelka dne 22. 6. 2004 odvolání, které bylo projednáno 28. 2. 2005, kdy Městský soud v Praze dospěl k závěru, že je nutné vyžádat doplnění psychiatrického znaleckého posudku. Na následujícím jednání dne 22. 6. 2005 byl vynesen rozsudek, jímž byla nezletilá svěřena do péče stěžovatelky. Právní moc byla vykázána k 22. 8. 2005.

2. Rozvodové řízení

8. Jednání bylo nařízeno na 19. 1. 2006, kdy byl vynesen rozsudek, jímž se manželství rozvádí. Proti rozsudku podal odvolání žalovaný.

9. Usnesením ze dne 25. 5. 2006 městský soud rozsudek zrušil a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 9. Důvodem byly procesní vady, zejména nepřezkoumatelnost rozsudku obvodního soudu. Rozhodnutí bylo doručeno právnímu zástupci stěžovatelky dne 31. 7. 2006.

10. Dne 10. 8. 2006 pak zástupce stěžovatelky žádal obvodní soud o nařízení jednání. To bylo nařízeno na 7. 11. 2006.

11. Jednání se však nekonalo, protože žalovaný vznesl námitku podjatosti samosoudkyně. Námitka byla zamítnuta usnesením městského soudu ze dne 5. 3. 2007. Z jednání nařízeného na 17. 7. 2007 se žalovaný omluvil pro nemoc a omluvili se i další svědci. Další jednání se konalo dne 9. 10. 2007, při něm byli vyslechnuti účastníci. Soud dále jednal dne 13. 12. 2007,

Sbirka_nalezu-77.indd 120 18.11.16 13:59

kdy vyslechl svědky a vynesl rozsudek. Odvolal se opět žalovaný, a to dne 28. 1. 2008.

12. Dne 21. 5. 2008 stěžovatelka žádala odvolací soud o nařízení jednání.

13. Jednání bylo nařízeno na 15. 7. 2008, ale žalovaný opět vznesl námitku podjatosti, takže jednání bylo zrušeno.

14. Dne 27. 10. 2008 Vrchní soud v Praze námitku podjatosti zamítl. Dne 10. 12. 2008 stěžovatelka opět žádala o nařízení jednání.

15. Jednání bylo nařízeno na 8. 1. 2009, na něm žalovaný vznesl novou námitku podjatosti. Také tuto novou námitku Vrchní soud v Praze zamítl, a to usnesením ze dne 26. 3. 2009.

16. Usnesením ze dne 21. 5. 2009 pak městský soud rozhodl, že nepřipouští další zastoupení žalovaného obecným zmocněncem Ing. Jiřím Fialou.

17. Dne 2. 6. 2009 stěžovatelka žádala o prošetření průtahů v řízení.

18. Žalovaný se opětovně pokusil dosáhnout odročení jednání na 11. 6. 2009, odvolací soud mu však nevyhověl, jednal a rozsudek obvodního soudu potvrdil. Dne 11. 8. 2009 byl spis vrácen obvodnímu soudu, právní moc je vykazována k 21. 8. 2009.

19. Rozvodové řízení tak celkem trvalo přesně sedm let.

B. Kompenzační řízení

20. Stěžovatelka se následně domáhala u Ministerstva spravedlnosti náhrady nemajetkové újmy ve výši 200 000 Kč za porušení práva na projednání věci v rozvodovém řízení v přiměřené době 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"). Ministerstvo spravedlnosti žádost zamítlo s tím, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu. Stěžovatelka se následně se shodným nárokem obrátila na Obvodní soud pro Prahu 2.

21. Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 12. 9. 2012 č. j. 20 C 129/2010-124 žalobu zamítl, neboť ani v řízení ve věci péče o dítě, ani v rozvodovém řízení neshledal nesprávný úřední postup. Podle něj byly jednotlivé úkony v obou řízeních činěny v přiměřených lhůtách a k průtahům nedošlo. Rozvodové řízení bylo ovlivněno délkou řízení ve věci úpravy poměrů k dítěti a chováním žalovaného manžela a jeho obecného zmocněnce, kteří opakovaně vznášeli nedůvodné námitky podjatosti a žádali o odročení jednání.

22. Městský soud napadeným rozsudkem prvoinstanční rozhodnutí potvrdil a souhlasil s jeho odůvodněním. Zopakoval, že soudy postupovaly v přiměřených lhůtách a délka rozvodového řízení po skončení řízení

Sbirka_nalezu-77.indd 121 18.11.16 13:59

ve věci péče o dítě byla ovlivněna obstrukcemi žalovaného manžela a jeho zmocněnce, a nikoliv vinou soudu.

23. Napadeným usnesením Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelky, neboť pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě: „Nelze přičítat k tíži státu prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námitky účastníků řízení, jde-li o návrhy, opravné prostředky či námitky zjevně nedůvodné. Přitom se nerozlišuje, který z účastníků přispěl k nepřiměřené délce řízení. Stát tedy neodpovídá za nepřiměřenou délku řízení tehdy, jestliže celková doba řízení byla zapříčiněna pouze tím, že některý z účastníků využíval právními předpisy předvídaná procesní práva, jednalo-li se o návrhy, opravné prostředky či námitky zjevně nedůvodné. S takovým postupem jednoho z účastníků musí druhý účastník počítat, neboť využití procesních práv nelze omezit."

II. Argumentace stran

24. Stěžovatelka namítá, že rozvodové řízení trpělo nadměrnou délkou v rozporu s čl. 6 Úmluvy. Uznává, že opatrovnické řízení vzhledem ke své složitosti nepřiměřeně dlouhé nebylo. Nicméně podle jejího názoru nelze opatrovnické a rozvodové řízení posuzovat zcela izolovaně, ale jako celek. Rozvodové řízení bylo nutně přerušeno po dobu řízení opatrovnického. Řízení o rozvodu manželství nemůže skončit, není-li skončeno řízení o výchově a výživě nezletilých dětí. Chce-li rodič nezletilých dětí podat žádost o rozvod, musí zároveň žádat úpravu poměrů k nezletilým dětem. Jinou možnost nemá. Do srpna 1998 probíhalo o těchto otázkách jedno řízení, podal-li rodič žádost o rozvod, soud z úřední povinnosti připojil otázku péče o nezletilé děti.

25. Podle stěžovatelky je kritériem pro posouzení, zda bylo porušeno právo účastníka na projednání věci v přiměřené době, chování tohoto účastníka, nikoli obstrukce protistrany. Obtíže s vyřizováním námitek podjatosti ze strany žalovaného lze nepatrně zohlednit při určení výše náhrady, stěžovatelka je nicméně toho názoru, že zákon dává soudu k dispozici dostatek prostředků k tomu, aby byly takové námitky řešeny podstatně rychleji, než se stalo v jejím případě. Stěžovatelka trvá na tom, že rozvodové řízení bylo jednoduché, byli slyšeni účastníci a čtyři svědci, celková doba čtyř let, po kterou rozvodové řízení trvalo, je proto excesivní.

26. Městský soud v Praze ve svém vyjádření setrval na názoru, že žádné právo stěžovatelky porušeno nebylo, a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

27. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že nemá důvod se odchýlit od závěru, že řízení o rozvod manželství a řízení o úpravu poměrů

Sbirka_nalezu-77.indd 122 18.11.16 13:59

nezletilých dětí pro dobu po rozvodu manželství jsou samostatnými řízeními. Nelze totiž přehlédnout, že řízení o úpravu poměrů nezletilých pro dobu po rozvodu může proběhnout i bez toho, aby na ně muselo navazovat řízení o rozvod, zejména v situaci, kdy se manželé rozhodnou svůj manželský svazek zachovat. Délka řízení může být nepřiměřená z jiných důvodů, ale pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Obecné principy

28. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP") k tomuto právu je velmi bohatá a vychází z ní i česká praxe, jak uvedl Nejvyšší soud ve stanovisku sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, jímž přehledně shrnul zásady, na kterých judikatura ESLP v této oblasti stojí. Pro nyní projednávaný případ jsou podstatné následující principy.

29. Při rozhodování o respektování požadavku přiměřené lhůty jako jednoho z aspektů práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy je nutno zvažovat na jedné straně zájem stěžovatele na rychlém vyřízení věci a na straně druhé obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Debbasch proti Francii* ze dne 3. 12. 2002 č. 49392/99, § 43; obdobně stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, část IV).

30. Otázku přiměřenosti délky řízení je nutno posoudit vždy ve světle konkrétních okolností daného případu, přičemž se berou v potaz zejména následující kritéria: počet stupňů soudní soustavy, které se případem zabývaly, složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele [viz například rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Frydlender proti Francii* ze dne 27. 6. 2000 č. 30979/96, § 43; nález sp. zn. IV. ÚS 392/05 ze dne 30. 11. 2005 (N 218/39 SbNU 311); a také § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu]. Přitom věci osobního stavu, včetně rozvodových řízení, mají zvláštní význam pro stěžovatele a soudy musí k nim přistupovat se zvláštní pečlivostí (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Kniat proti Polsku* ze dne 26. 7. 2005 č. 71731/01, § 41).

31. Do doby řízení je v zásadě třeba započítávat i dobu, po niž bylo řízení přerušeno z důvodu probíhajícího jiného řízení. V takovém případě se zkoumá, zdali délka druhého řízení byla přiměřená (stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, část III 3; a také např.

Sbirka_nalezu-77.indd 123 18.11.16 13:59

rozsudek ESLP ve věci *Králíček proti České republice* ze dne 29. 6. 2004 č. 50248/99, § 25; či *Visintin proti Itálii* ze dne 1. 3. 2001 č. 43199/98, § 21).

32. Obecně je stát povinen uspořádat svůj justiční systém tak, aby soudy mohly každému zaručit právo, aby o jeho záležitostech týkajících se občanských práv a závazků bylo pravomocně rozhodnuto v přiměřené lhůtě [viz například výše uvedený rozsudek ESLP ve věci *Frydlender proti Francii*, § 45; či obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 55/94 ze dne 14. 9. 1994 (N 42/2 SbNU 35)].

33. Pouze průtahy přičitatelné státu mohou vést ke konstatování překročení přiměřené lhůty (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Buchholz proti Německu* ze dne 6. 5. 1981 č. 7759/77, § 49). Prodlužování délky řízení, které bylo nesporně způsobeno chováním protistrany, což je objektivní skutečnost, nelze přičítat žalovanému státu (rozsudek ESLP ve věci *Tetourová proti České republice* ze dne 27. 9. 2005 č. 75455/01, § 47). Jednání protistrany, které způsobilo průtahy, však nelze přičítat ani stěžovateli a soudy zároveň mají obecnou povinnost zajistit, aby jednání jiných osob nevedlo k porušování práv stěžovatele (viz například rozsudek ve věci *Volf proti České republice* ze dne 6. 9. 2005 č. 70847/01, § 37). ESLP opakovaně připomněl, že „i v právním řádu, v němž platí dispoziční zásada, postup účastníků řízení nezbavuje soudy povinnosti zajistit urychlené projednání věci, jak to požaduje čl. 6 odst. 1 Úmluvy" (rozsudek ve věci *Karasová proti České republice* ze dne 30. 11. 2004 č. 71545/01, § 29; a obdobně *Capuano proti Itálii* ze dne 25. 6. 1987 č. 9381/81, § 30; a řada dalších).

B. Aplikace obecných principů na nyní projednávaný případ

34. Rozvodové řízení, jehož nadměrnou délku stěžovatelka namítá, trvalo sedm let na dvou stupních soudní soustavy. To je objektivně vzato délka nadměrná a je nutno blíže a podrobně zkoumat, z jakých příčin k tomu došlo a zda lze dovodit odpovědnost státu za nepřiměřenou délku řízení.

35. Rozvodové řízení bylo hned na začátku na tři roky přerušeno z důvodu potřeby nejdříve pravomocně rozhodnout ve věci péče o dítě v době po rozvodu. Stěžovatelka nenamítá žádné průtahy v tomto opatrovnickém řízení, a Ústavní soud se tedy jím blíže zabývat nebude a bude předpokládat, že zde k žádným průtahům nedošlo.

36. Rozvodové řízení pokračovalo po skončení přerušení další čtyři roky na dvou stupních řízení. Toto řízení nebylo nijak komplikované, jak právně, tak ani skutkově. Soudy pouze vyslechly účastníky řízení a několik svědků. Značná část délky řízení byla způsobena chováním žalovaného, který podával řadu nedůvodných návrhů a kvůli němuž musela být odročována jednání. To je faktor, který svědčí o zvýšené procesní složitosti rozvodového řízení (srovnej *Tetourová proti České republice* ze dne 27. 9. 2005

Sbirka_nalezu-77.indd 124 18.11.16 13:59

č. 75455/01, § 47; a stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, část IV, otázka procesní složitosti).

37. Nicméně, jak vyplývá z ustálené judikatury ESLP zmíněné výše, soudy mají obecnou povinnost zajistit, aby jednání jiných osob nevedlo k porušování práv stěžovatele na přiměřenou délku řízení. Jde o součást pozitivních závazků státu ochránit osoby před porušeními jejich práv ze strany třetích soukromých osob. V situaci, ve které je celková délka řízení nepřiměřená či její nepřiměřenost bezprostředně hrozí, je povinností soudů jednat se zvláštní pečlivostí (srovnej například rozsudek ESLP ve věci *Fáber proti České republice*, rozsudek ze dne 17. 5. 2005 č. 35883/02, § 39) a přijmout takové kroky, které lze od nich rozumně očekávat, aby nadměrné délce zabránily.

38. Od obecných soudů nelze samozřejmě rozumně očekávat, aby některé straně řízení upíraly procesní práva, která jí zákonně náleží. Avšak lze již očekávat, že případné procesní námitky budou vyřizovat se zvýšenou rychlostí a budou obecně vystupovat důrazně vůči té straně řízení, která zjevně pouze zneužívá svých procesních práv. Rovněž je možno od nich rozumně očekávat zkrácení běžných časových úseků mezi jednotlivými úkony.

39. Žalovaný sice podstatnou měrou způsobil nadměrnou délku řízení, avšak obecné soudy neučinily vše, co bylo od nich možno rozumně požadovat, aby nadměrné délce řízení zabránily. V situaci, ve které bylo zřejmé, že celková délka rozvodového řízení je již nadměrná, případně nadměrnost již bezprostředně hrozí, měly obecné soudy postupovat se zvýšenou rychlostí, a to zejména také z důvodu velkého významu řízení pro stěžovatelku, neboť předmětem řízení byl rozvod manželství, tedy řízení o jejím osobním stavu.

40. V prvé řadě Ústavní soud poznamenává, že první rozsudek obvodního soudu v rozvodovém řízení byl zrušen pro svou nepřezkoumatelnost. Tato skutečnost sama o sobě je přičitatelná státu. Jak vyplývá z ustálené judikatury, je chybou státu, pokud musí být rozhodnutí při odvolání zrušeno z důvodu procesních vad či z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti (viz stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13. 4. 2011, část IV).

41. I když ke zrušení prvního rozsudku obvodního soudu v rozvodovém řízení došlo již dne 25. 5. 2006, trvalo více než dva měsíce, než bylo toto rozhodnutí doručeno stěžovatelce, a další jednání ve věci bylo nařízeno až na 7. 11. 2006, tedy až po téměř půl roce. Na tomto jednání žalovaný vznesl námitku podjatosti, která byla zamítnuta až po téměř čtyřech měsících. Následné další jednání se konalo až dne 9. 10. 2007, čili téměř rok od předchozího jednání. Takto velkou časovou prodlevu nelze ospravedlnit odkazem na nutnost vyřídit jednu námitku podjatosti a jednu omluvu žalovaného z jednání.

Sbirka_nalezu-77.indd 125 18.11.16 13:59

42. Odvolací soud nařídil jednání až téměř půl roku po podání odvolání na 15. 7. 2008. Toto a následující jednání musely být také zrušeny, neboť žalovaný vznesl námitky podjatosti. Odvolacímu soudu po zamítnutí námitky podjatosti trvalo v obou případech dva a půl měsíce, než nařídil nové jednání. Nakonec trvalo dva měsíce po vynesení rozhodnutí odvolacího soudu, než byl spis vrácen soudu prvního stupně.

43. I kdyby Ústavní soud obecně souhlasil se závěry obecných soudů, že jednotlivé úkony v rozvodovém řízení byly činěny v přiměřených lhůtách, tak se domnívá, že soudy v napadených rozhodnutích nedostatečně zohlednily právě zvláštní skutkové okolnosti tohoto případu, kterými jsou jednak celková nadměrná délka rozvodového řízení a jednak skutečnost, že stěžovatelka sama k této délce nijak nepřispěla.

44. Po zrušení prvního rozsudku obvodního soudu trvalo rozvodové řízení již čtyři roky. Jak obvodnímu, tak následně městskému soudu muselo být tedy zjevné, že pokud délka řízení není ještě (s ohledem na složitost opatrovnického řízení) nadměrná, její nepřiměřenost již bezprostředně hrozí, pokud nebudou postupovat se zvláštní rychlostí. Podle Ústavního soudu však výše uvedené časové mezery mezi jednotlivými úkony nejsou v souladu s povinností soudů vést řízení v takovém případě se zvláštní pečlivostí.

45. Ústavní soud si je vědom chronického přetížení mnoha zejména soudů prvního stupně. I když v mnoha případech nadměrná délka řízení nebude způsobena vinou jednotlivých soudců, nejde o faktor, na který by mohl Ústavní soud v těchto případech brát ohled. Odpovědnost státu za nepřiměřenou délku řízení je odpovědností objektivní (viz také § 2 zákona o odpovědnosti státu) a jak bylo řečeno výše, stát je povinen uspořádat svůj justiční systém tak, aby soudy mohly každému zaručit právo, aby o jeho záležitostech týkajících občanských práv a závazků bylo pravomocně rozhodnuto v přiměřené lhůtě (viz bod 32 výše).

46. Ústavní soud také nemůže ztrácet ze zřetele relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k průtahům v rozvodových řízeních. ESLP již mnohokrát shledal porušení práva na přiměřenou délku rozvodových řízení v situacích srovnatelných s nyní posuzovaným případem. Například v rozsudku *V. K. proti Chorvatsku* ze dne 27. 11. 2012 č. 38380/08 rozvodové řízení trvalo pět let a osm měsíců na jednom soudním stupni. ESLP shledal porušení, i když bylo nutno nejdříve vyřešit otázky péče o děti a určení otcovství a sama stěžovatelka k délce přispěla nedostavováním se na jednání a různými procesními návrhy. Ve věci *Bodor proti Maďarsku* ESLP dokonce shledal porušení v případě rozvodového řízení, které trvalo čtyři roky na dvou instancích. A to, i když řízení bylo procesně náročné s přeshraničním prvkem a maďarské soudy nejdříve musely vyřešit svou pravomoc a opatřit si překlad slovenského práva a stěžovatel se

Sbirka_nalezu-77.indd 126 18.11.16 13:59

nedostavoval k jednáním (rozsudek ze dne 25. 3. 2014 č. 81099/12). Obdobně ESLP shledal porušení v případě rozvodového řízení trvajícího čtyři a půl roku na dvou instancích (*Cengiz Kiliç proti Turecku* ze dne 6. 12. 2011 č. 16192/06) či pět a půl roku na třech instancích (*Aresti Charalamboulos proti Kypru* ze dne 19. 7. 2007 č. 43151/04).

47. Vzhledem ke všem výše uvedeným okolnostem se Ústavní soud domnívá, že rozvodové řízení nebylo provedeno v přiměřené lhůtě, a bylo tak porušeno právo stěžovatelky podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny.

48. Tím, že obecné soudy v napadených rozhodnutích toto porušení nekonstatovaly a nepřiznaly stěžovatelce zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, porušily její právo vyplývající z čl. 36 odst. 3 Listiny na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

49. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona napadená rozhodnutí zrušil.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

K nálezu výše označenému uplatňuji své právo na následující odlišné stanovisko:

1. Beze vší pochybnosti je věcí státu, aby náležitě organizoval své soudnictví a aby případné průtahy, které v konkrétním řízení vzniknou z důvodu na jeho straně, nešly k tíži občanů jako subjektů očekávajících poskytnutí soudní ochrany v přiměřené době [nález sp. zn. IV. ÚS 55/94 (N 42/2 SbNU 35)].

2. Musí však jít o – státu přičitatelné – průtahy, které jsou svou délkou skutečně podstatné a dosahují ve svých důsledcích takové míry, že se po právu stávají předmětem ústavního přezkumu [nález sp. zn. III. ÚS 269/99 (N 33/17 SbNU 235)]. Při existenci těchto průtahů se navíc podle mého názoru implicitně předpokládá, že znevýhodní jednoho účastníka řízení oproti jinému účastníku nebo jej jinak výrazným způsobem zkrátí na jeho hmotných právech [usnesení sp. zn. I. ÚS 148/02 (U 19/31 SbNU 327)].

3. Průtahy v řízení, jež dosahují délky, resp. intenzity nezbytné pro ústavněprávní přezkum, nezřídka nejsou v průběhu řízení jednorázovým jevem. Velmi často se objevují nikoli v podobě jediného intervalu mezi procesními úkony, který by sám o sobě řízení významně prodloužil, ale těchto intervalů bývá více, třeba i rozsahem kratších. Zejména tehdy však platí, že řízení je jedním celkem a že je nutné citlivě rozlišovat, který z nežádoucích intervalů v řízení je vyvolán pasivitou soudu a který je oproti tomu

Sbirka_nalezu-77.indd 127 18.11.16 13:59

zapříčiněn jednáním, nekonáním, či dokonce zcela záměrným prodlužováním řízení ze strany některého z jeho účastníků.

4. Nelze ztratit ze zřetele, že stěžovatelka iniciovala současně s podáním rozvodového návrhu k Obvodnímu soudu pro Prahu 9 (21. 8. 2002) též řízení ve věci výchovy a výživy nezletilé dcery manželů u Okresního soudu v Písku, neboť tam měla nezletilá faktické bydliště. Toto řízení pravomocně skončilo dne 22. 8. 2005.

5. V mezidobí od podání rozvodového návrhu do nařízení prvního jednání v této věci se emoční vztahy manželů zjevně vyhrotily; již v řízení o výchově a výživě nezletilé byl vyhotoven celkem trojí psychologický a psychiatrický znalecký posudek. I tato okolnost mohla mít vliv na následné opakované (tři) námitky podjatosti soudce, vznesené posléze odpůrcem v rozvodovém řízení. Trvalo-li toto řízení reálně více než tři roky (od 19. 1. 2006 do 21. 8. 2009, vzato od nařízení prvního jednání do právní moci rozsudku odvolacího soudu), pak rozhodující podíl na délce tohoto řízení měly procesní úkony reagující právě na podání odpůrce – manžela stěžovatelky a tento stav nelze přičítat k tíži státu. Samotné intervaly mezi nemeritorními rozhodnutími soudů se pohybovaly v řádu maximálně několika měsíců, nikoli let – a těžko žádat oprávněně po soudech, aby v takových situacích postupovaly se „zvláštní rychlostí" (bod 44 nálezu).

6. Se zřetelem ke všem rozhodným okolnostem nepovažuji délku řízení o rozvod manželství stěžovatelky ani za excesivní, ani stran sporných období za přičitatelnou k tíži státu. Stěžovatelce podle mne nevznikl nárok na odškodnění 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, a sdílím tu právní názor Nejvyššího soudu k nyní přezkoumávané věci, že nelze stát činit odpovědným za „prodloužení délky řízení v důsledku nutnosti reagovat na návrhy, opravné prostředky nebo námitky účastníků řízení, [i] jde-li o návrhy (…) zjevně nedůvodné" (usnesení sp. zn. 30 Cdo 3487/2013, obsahově vycházející z kolegiátního stanoviska téhož soudu sp. zn. Cpjn 206/2010).

7. Proto jsem přesvědčen, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

Sbirka_nalezu-77.indd 128 18.11.16 13:59

Č. 76
K posuzování podmínek procesního nástupnictví v souvislosti s podezřením na protiprávní jednání při postoupení pohledávky

Primárním cílem a smyslem civilního procesu je ochrana porušených nebo ohrožených subjektivních soukromých práv.

Jestliže se obecné soudy při posuzování podmínek procesního nástupnictví soustředily toliko na zjišťování formálních předpokladů, stanovených v § 107a občanského soudního řádu, aniž by přitom věnovaly náležitou pozornost krajně podezřelým skutkovým okolnostem singulární sukcese, očividně svědčícím o zjevně protiprávním jednání, porušily tím základní právo účastníka řízení na spravedlivý proces, garantované čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Jsou-li ve hře základní práva, musejí být ochranitelná cestou všech opravných prostředků.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Vladimíra Kůrky – ze dne 9. dubna 2015 sp. zn. III. ÚS 2482/14 ve věci ústavní stížnosti ČEPRO, a. s., se sídlem v Praze 7 – Holešovice, Dělnická 213/12, zastoupené JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem, AK CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ, s. r. o., se sídlem v Praze 4, Hvězdova 1716/2b, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2014 č. j. 23 Cdo 1049/2014-916, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání, a proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 2013 č. j. 8 Cmo 85/2013-842, kterým bylo změněno prvostupňové usnesení o procesním nástupnictví, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 5. 2014 č. j. 23 Cdo 1049/2014-916 a usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 2013 č. j. 8 Cmo 85/2013-842 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces, garantované čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Sbirka_nalezu-77.indd 129 18.11.16 13:59

II. Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 5. 2014 č. j. 23 Cdo 1049/2014-916 a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 2013 č. j. 8 Cmo 85/2013-842 se ruší.

Odůvodnění

I. Návrh

1. V ústavní stížnosti ze dne 24. 7. 2014, doručené Ústavnímu soudu téhož dne a doplněné dne 4. 9. 2014, obchodní společnost ČEPRO, a. s., se sídlem v Praze, (dále též jen „žalovaná", případně „stěžovatelka") navrhla, aby Ústavní soud nálezem vyslovil, že v záhlaví uvedenými rozhodnutími obecných soudů o procesním nástupnictví při singulární sukcesi na straně žalobce, vydanými v řízení o vydání věcí nebo zaplacení peněžních částek 2 406 950 184 Kč a 191 870 150 Kč s příslušenstvím, byla porušena základní práva a svobody 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 (dále jen „Úmluva"), a tato rozhodnutí zrušil.

II. Dosavadní průběh řízení

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaných spisů Městského soudu v Praze sp. zn. 25 Cm 17/2008 a sp. zn. 10 T 11/2012 vyplývají následující skutečnosti.

3. Obchodní společnost Venturon Investment, s. r. o., „v likvidaci", nyní se sídlem v Praze 9 – Libeň, Ocelářská 1354/35, (dále též jen „žalobkyně") se v civilním řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 25 Cm 17/2008 domáhá po žalované vydání věci nebo zaplacení částek 2 406 050 184 Kč a 191 870 150 Kč s příslušenstvím; ve věci dosud nebylo rozhodnuto.

II/1 Řízení o procesním nástupnictví na straně žalobkyně dle § 107a o. s. ř.

4. Dne 21. 12. 2012 usnesením č. j. 25 Cm 17/2008-789 Městský soud v Praze (dále též jen „nalézací soud") zamítl návrh žalobkyně, aby na její místo vstoupil do řízení nabyvatel práva, tj. společnost GLOBAL LICENCE & SERVICES ESTABLISHMENT, se sídlem Oberfeld 93, Postfach 339, FL 9495 Triesen, Lichtenštejnské knížectví (výrok I), a rozhodl o nákladech řízení (výrok II). Nalézací soud byl při svém rozhodování vázán právním názorem Ústavního soudu, plynoucím z jeho nálezu ze dne 9. 2. 2012 č. j. III. ÚS 468/11-600 (N 30/64 SbNU 319), jímž byla dřívější rozhodnutí obecných soudů všech stupňů ve věci procesního nástupnictví na straně žalobkyně zrušena.

5. Nalézací soud v odůvodnění svého zamítavého usnesení ze dne 21. 12. 2012 č. j. 25 Cm 17/2008-789 mimo jiné uvedl, že žalobkyně sice

Sbirka_nalezu-77.indd 130 18.11.16 13:59

formálně osvědčila skutkové okolnosti pro rozhodnutí soudu o singulární sukcesi dle § 107a odst. 1 o. s. ř., avšak po doplnění dokazování ve smyslu pokynu Ústavního soudu měl za prokázané, že vyhověním návrhu žalobkyně a připuštěním vstupu na její místo společnosti GLOBAL LICENCE & SERVICES ESTABLISHMENT (dále jen „GLOBAL“) by došlo k porušení práv a právem chráněných zájmů žalované stěžovatelky a zneužití práva na její úkor. Zjištěné skutečnosti podle nalézacího soudu potvrzovaly závěry Ústavního soudu o spíše zastírajícím charakteru obou smluv o postoupení sporné pohledávky žalobkyní tak, aby nedošlo k trestnímu stíhání jejích jednatelů. Nalézací soud návrhu žalobkyně nevyhověl, neboť žalobkyně neunesla povinnost tvrzení ani důkazní povinnost k prokázání toho, že šlo o ekonomický důvod postoupení předmětné pohledávky; naopak tento primární důvod prokázán nebyl.

6. Dne 18. 10. 2013 usnesením č. j. 8 Cmo 85/2013-842 Vrchní soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) k odvolání žalobkyně usnesení nalézacího soudu ze dne 21. 12. 2012 č. j. 25 Cm 17/2008-789 změnil tak, že návrhu dosavadní žalobkyně, aby do řízení na její místo vstoupila společnost GLOBAL, vyhověl.

7. Odvolací soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „rozhodné pro rozhodnutí podle § 107a o. s. ř. bylo v daném případě zjištění, že nastala právní skutečnost, která naplňovala předpoklad pro rozhodnutí o právním nástupnictví společnosti GLOBAL na základě smlouvy o postoupení pohledávky ze dne 29. 4. 2008, přičemž na postavení žalovaného se tímto nic nemění, neboť je až při posouzení věci samé třeba se zabývat tím, zda právo přešlo či nepřešlo na společnost GLOBAL, resp. zda je skutečným věřitelem žalovaného“.

8. Podle odvolacího soudu nalézací soud správně vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III ÚS 468/11 a v jeho intencích se zabýval tím, zda v daném případě nešlo o postoupení pohledávky pouze za účelem zneužití procesní úpravy podle § 107a o. s. ř., jak je zřejmé z odůvodnění napadeného usnesení.

9. Odvolací soud poukázal na ustanovení § 2 o. s. ř., dle něhož v občanském soudním řízení soudy dbají, aby nedocházelo k porušování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob a aby práv nebylo zneužíváno na úkor těchto osob, a vyšel z toho, že v citovaném ustanovení zmíněná prevence se může projevit v soudní praxi pouze při respektu hmotněprávní zásady uvedené v § 3 odst. 1 občanského zákoníku, dle níž výkon práv nesmí být v rozporu s dobrými mravy. V daném případě bylo na žalované stěžovatelce, aby „zneužití“ nebo „rozpor s dobrými mravy“ smlouvou o postoupení pohledávky ze dne 29. 4. 2008 tvrdila a prokázala.

10. Odvolací soud byl toho názoru, že postoupením pohledávky smlouvou ze dne 29. 4. 2008 se procesní postavení žalované nezhorší, a to

Sbirka_nalezu-77.indd 131 18.11.16 13:59

ani v případě, že by byl žalobce v řízení neúspěšným účastníkem. S poukazem na závěr dovolacího soudu v jeho rozhodnutí ze dne 27. 10. 2011 sp. zn. 29 Cdo 3013/2010 uvedl, že ze zjištění nalézacího soudu nelze s jistotou uzavřít, že cílem návrhu na postup podle § 107a o. s. ř. bylo zneužití tohoto institutu, např. proto, aby se možná pohledávka na náhradu nákladů řízení stala vůči případnému neúspěšnému žalobci nedobytnou. Není sice zaručeno, že by se možná pohledávka na náhradu nákladů řízení stala vůči společnosti GLOBAL jako neúspěšnému žalobci dobytnou, ale jak nalézací soud uvedl, společnost GLOBAL sídlí v Evropě, kde nelze v zásadě očekávat výrazně obtížnější postup při výkonu případného rozhodnutí proti současnému žalobci, s nímž je navíc majetkově propojena, než je tomu v tuzemsku. Pro procesní postavení žalované stěžovatelky se v daném případě nic nemění, neboť řízení s novým účastníkem pokračuje, přičemž ten, kdo podle pravomocného usnesení vstoupil do řízení, přijímá stav řízení, jaký tu je v době jeho vstupu do řízení, jak je zřejmé z § 107 odst. 4 o. s. ř.

11. Odvolací soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že bylo namístě, aby nalézací soud návrhu žalobkyně podle § 107a o. s. ř. vyhověl. Jelikož tak nalézací soud neučinil, postupoval odvolací soud podle § 220 o. s. ř. (per analogiam) a návrhu žalobkyně sám vyhověl.

12. Dne 7. 5. 2014 usnesením č. j. 23 Cdo 1049/2014-916 dovolací soud dovolání žalované proti usnesení odvolacího soudu ze dne 18. 10. 2013 č. j. 8 Cmo 85/2013-842 odmítl. K otázce, které skutečnosti jsou relevantní pro posouzení, zda žalobcův návrh podle ustanovení § 107a o. s. ř. směřuje ke zneužití tohoto procesního institutu, připomněl, že tuto otázku již řešil v rozhodnutí ze dne 27. 10. 2011 sp. zn. 29 Cdo 3013/2010, v němž dospěl k závěru, že nelze vyloučit, že soud může ve výjimečných případech založit důvod k zamítnutí žalobcova návrhu dle § 107a o. s. ř. (při jinak formálně doložených předpokladech pro to, aby takovému návrhu bylo vyhověno) prostřednictvím ustanovení § 2 o. s. ř. Takový postup by byl namístě např. tehdy, bylo-li by možno dovodit podle toho, co v řízení vyšlo najevo, že cílem návrhu na vydání rozhodnutí podle § 107a o. s. ř. bylo zneužití procesní úpravy za tím účelem, aby se možná pohledávka na náhradu nákladů řízení stala vůči neúspěšnému žalobci nedobytnou. Prostá obava, že případná pohledávka na náhradě nákladů řízení se v budoucnu stane nedobytnou, však k takovému kroku nepostačuje. Podle dovolacího soudu postoupení pohledávky žalobkyně na jiný subjekt nemůže mít vliv na náhradu nákladů řízení, konkrétně na jejich vykonatelnost. Ze skutkových zjištění učiněných v řízení nelze s jistotou prohlásit, že by se pohledávka vůči neúspěšné žalobkyni stala nedobytnou. Kromě toho postoupení pohledávky na jiný subjekt nemůže mít vliv na aktivní legitimaci žalobkyně. V případě, že původní žalobkyně by nebyla aktivně legitimována v řízení, pak by žaloba byla zamítnuta z toho důvodu i vůči subjektu, na který byla pohledávka

Sbirka_nalezu-77.indd 132 18.11.16 13:59

postoupena. Stejně tak nemůže mít postoupení pohledávky vliv ani na trestněprávní následky jednání, které se týkalo předmětné pohledávky před jejím postoupením. Protože dovolací soud dospěl k závěru, že žádná z otázek vznesených dovolatelkou nezakládá přípustnost dovolání, její dovolání podle § 243c odst. 1 věty první pro nepřípustnost odmítl.

II/2 Další skutečnosti – související trestní řízení

13. Z trestního spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 10 T 11/2012, který si Ústavní soud vyžádal, plyne, že dne 19. 8. 2012 rozsudkem sp. zn. 10 T 11/2012 tento soud obžalovaného L. K., bývalého společníka a jednatele žalobkyně, tj. společnosti Venturon Investment, s. r. o., uznal vinným zvlášť závažným zločinem podvodu podle ustanovení § 209 odst. 1 a odst. 5 písm. a) trestního zákoníku, ve spolupachatelství podle ustanovení § 23 trestního zákoníku, ve stadiu pokusu podle ustanovení § 21 odst. 1 trestního zákoníku, a odsoudil jej mimo jiné k trestu odnětí svobody v délce tří let, jehož výkon podmíněně odložil na zkušební dobu v délce pěti let.

14. V odůvodnění citovaného rozsudku Městský soud v Praze mimo jiné uvedl, že obviněný L. K. v roli tzv. „bílého koně“ přijal formální postavení společníka a jednatele obchodní společnosti Venturon Investment, s. r. o., za kterou, jak mu bylo uloženo, dne 29. 5. 2002 uzavřel kupní smlouvu s obchodní společností BENA, a. s., s tehdejším sídlem v Praze (nyní LREGRAO UNLOGANI KLIDLENT PROPERTIS, akciová společnost), jejímž předmětem měla být fiktivní dodávka 550 000 tun ropných produktů pohonných hmot ze skladových objektů společnosti ČEPRO, a. s., a dále dne 16. 7. 2002 uzavřel kupní smlouvy na fiktivní dodávku 208 427 449 tun ropných produktů, i když mu bylo známo, že pohonné hmoty se v objemu, který byl takto předstírán, nemohou nacházet, protože za období let 1997 až 2002 z rozhodnutí Ing. Milana Vomely, předsedy představenstva společnosti BENA, a. s., a JUDr. Martina Pechana, jednatele a ovládající osoby společnosti Tukový průmyslu, spol. s r. o., byly tyto pohonné hmoty bez vědomí celních orgánů svévolně vyskladňovány ze zásob BENA, a. s., uložených ve skladových objektech – produktovodech provozovaných společností ČEPRO, a. s., a soustavně prodávány a prodány třetím odběratelům, a že tedy uvedené transakce sloužily pouze k vytvoření fikce, že společnosti BENA, a. s., jakoby zanikla daňová povinnost ve výši nejméně 2,6 miliardy Kč a nově jakoby vznikla daňová povinnost společnosti Venturon Investment, s. r. o., a dále že tyto transakce slouží pouze k vytvoření i další fikce, tj. k oklamání společnosti ČEPRO, a. s., že se tyto pohonné hmoty stále v jejích skladových objektech jakoby nachází a že společnost Venturon Investment, s. r. o., má tímto trikem vůči společnosti ČEPRO, a. s., domnělou pohledávku na vydání a následně vymáhání těchto neexistujících pohonných hmot nebo úhrady finančního ekvivalentu ve výši nejméně

Sbirka_nalezu-77.indd 133 18.11.16 13:59

2,6 miliardy Kč, přičemž si obviněný L. K. byl vědom, že společnost Venturon Investment, s. r. o., je jen společností nastrčenou, insolventní, s fiktivním předmětem podnikání, který neodpovídá skutečnosti, a že společnost Venturon Investment, s. r. o., takto fiktivně vytvořenému závazku vůči státu na úhradu zkrácených daní dostát nemůže, a tímto jednáním (spolu s původně spoluobviněnými Ing. Pavlem Mazurem a Mgr. Miroslavem Poláčkem) se snažil uvést v omyl orgány celní správy v tom, že hradit spotřební daň a daň z přidané hodnoty nemusí společnost BENA, a. s., ale nastrčený subjekt společnost Venturon Investment, s. r. o., a uvést v omyl i společnost ČEPRO, a. s., že veškerou, tj. zejména finanční odpovědnost nese právě a především společnost ČEPRO, a. s., za předchozí svévolný prodej těchto pohonných hmot majitele BENA, a. s., s cílem převést fiktivní vlastnictví k 208 427,449 tunám ropných produktů, a tím i daňovou povinnost za tzv. celní dluh v celkové výši 2 637 862 864 Kč společnosti BENA, a. s., na společnost Venturon Investment, s. r. o., s vědomím, že toto zboží reálně neexistuje.

15. Obviněný L. K. dále jako jednatel společnosti Venturon Investment, s. r. o., dne 15. 3. 2002 uzavřel se společností Cheryil Trading Limited, se sídlem v Londýně, Spojené Království Velké Británie a Severního Irska, fiktivní smlouvu, dle níž měla společnost Cheryil Trading Limited poskytnout společnosti Venturon Investment, s. r. o., částku ve výši 100 000 000 eur na úhradu tzv. celního dluhu místo společnosti BENA, a. s., ačkoliv se spoluobviněným Ing. Pavlem Mazurem věděli, že předmět smlouvy ve skutečnosti neměl být a ani nemohl být naplněn a že tato smlouva měla sloužit pouze k dalšímu oklamání celních orgánů tím, že bude sloužit k prokázání domnělé existence zdroje finančních prostředků pro společnost Venturon Investment, s. r. o., a tím tak umožnit formální převedení daňové povinnosti na úhradu tzv. celního dluhu ze společnosti BENA, a. s., na společnost Venturon Investment, s. r. o.

16. Následně dne 16. 7. 2002 obviněný L. K. jako jednatel společnosti Venturon Investment, s. r. o., uzavřel nepojmenovanou smlouvu se společností BENA, a. s., zastoupenou spoluobviněným Miroslavem Poláčkem, kterou se společnost Venturon Investment, s. r. o., fiktivně zavázala za společnost BENA, a. s., proclít blíže neurčené zboží – pohonné hmoty do objemu 210 tis. tun, ačkoliv oběma obviněným byla známa skutečnost, že žádné zboží v uvedeném objemu, které by patřilo společnosti BENA, a. s., se v celním skladě nenachází, a to vše s cílem, aby nebylo možno jednak přesně určit okamžik, kdy tzv. celní dluh vznikl, určit místo vzniku celního dluhu a určit konkrétní osobu odpovědnou za splnění celního dluhu, s cílem uvést v omyl a poškodit Českou republiku, aby nemohla celními orgány dosáhnout příjmu 2 637 862 864 Kč ze společnosti BENA, a. s., jako úhradu škody z krácené daně spotřební a daně z přidané hodnoty jako složek tzv.

Sbirka_nalezu-77.indd 134 18.11.16 13:59

celního dluhu u dovážených pohonných hmot při jejich uvolnění do volného režimu na území České republiky a aby nevznikly společnosti BENA, a. s., výdaje ve výši 2 637 862 864 Kč, a společnosti BENA, a. s. se tak nesnížil její majetek o tuto částku, a tím znemožnil celním orgánům řádně vyměřit a vymoci celní dluh ve výši 2 637 862 864 Kč pro dosažení příjmu státního rozpočtu České republiky a dále vytvořil jakoby legální rámec vzniku a možnosti vymáhání domnělé pohledávky po společnosti ČEPRO, a. s., v uvedené výši, přičemž toto jednání bylo orgány celní správy odhaleno a zahájením trestního stíhání bylo zabráněno vzniku škodlivého následku, primárně vůči státnímu rozpočtu České republiky, sekundárně vůči majetku ČEPRO, a. s., ve výši nejméně 2 637 862 864 Kč.

17. Po vyhlášení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2012 sp. zn. 10 T 11/2012 se státní zástupce a obviněný vzdali práva odvolání a trestní rozsudek nabyl právní moci.

III.

III/1 Tvrzení stěžovatelky v ústavní stížnosti

18. V části I ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdila, že napadenými rozhodnutími obecných soudů byla porušena její základní práva a svobody zakotvené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, „zejména tím, že obecné soudy se nedostatečně věnovaly otázce možného zneužití institutu procesního nástupnictví, nerespektovaly závazný právní názor Ústavního soudu a v rámci odvolacího a dovolacího řízení stěžovatelce odňaly právo jednat před soudem a možnost tvrdit a prokázat rozhodující skutečnosti".

19. V části II stěžovatelka zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a opakovala svoje od počátku neměnné tvrzení, že ze strany žalobce jde o účelové jednání, jehož cílem je stěžovatelku poškodit zneužitím institutu procesního nástupnictví, přičemž obecné soudy se v tomto směru s námitkami stěžovatelky dostatečným způsobem nevypořádaly.

20. V části III stěžovatelka tvrdila, že odvolací soud porušil právo na spravedlivý proces tím, že nedostatečně zkoumal otázku zneužití institutu procesního nástupnictví, důsledně se nevypořádal s jejími skutkovými tvrzeními a provedenými důkazy, své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil a nerespektoval závazný právní názor Ústavního soudu.

21. Stěžovatelka dále tvrdila, že odvolací soud porušil právo podle čl. 38 odst. 2 Listiny tím, že o podaném odvolání rozhodl bez jednání, čímž jí odňal možnost jednat před soudem a tvrdit rozhodné skutečnosti (v důsledku čehož jeho rozhodnutí, vydané bez nařízení jednání, bylo překvapivé), neboť nebyla o změně právního názoru odvolacím soudem poučena a nedostala možnost se vyjádřit. Došlo tak k porušení zásady

Sbirka_nalezu-77.indd 135 18.11.16 13:59

kontradiktornosti a dvojinstančnosti řízení jako základních požadavků práva na spravedlivý proces ve sporném řízení a k „nenaplnění poučovací povinnosti“ odvolacím soudem.

22. Stěžovatelka poukázala na účelovost existence společnosti GLOBAL a obtížnost postupu při výkonu rozhodnutí v Lichtenštejnsku. Důvodem postoupení sporné pohledávky na společnost GLOBAL nebyla standardní obchodní činnost s komerčním motivem, ale její převod na nastrčenou zahraniční společnost, která mimo jiné nemusí být schopna uhradit případnou pohledávku z titulu nákladů soudního řízení a po skončení řízení může bez větších obtíží zaniknout.

23. V části IV ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdila protiústavnost napadeného rozhodnutí dovolacího soudu v důsledku svévolné interpretace podmínek přípustnosti dovolání.

24. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatelka uvedla, že po podání ústavní stížnosti nabyl dnem jeho vyhlášení právní moci rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. 10 T 11/2012, z něhož plyne důvodnost jejího tvrzení o zneužívajícím charakteru navrhovaného procesního nástupnictví, a poukázala na skutečnosti plynoucí z citovaného rozsudku.

III/2 Vyjádření účastníků k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

25. Dovolací soud, jako účastník řízení, ve vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého ústavní stížností dotčeného usnesení a vyjádřil přesvědčení, že dovolání odmítl v souladu se zákonem, neboť žádná ze stěžovatelkou vznesených právních otázek nezakládala přípustnost dovolání, a že svým rozhodnutím neporušil ústavní práva stěžovatelky.

26. Odvolací soud, jako účastník řízení, ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že při svém rozhodování vycházel ze závěru, že byly zjištěny všechny formální předpoklady stanovené v § 107a o. s. ř. pro postup soudu prvního stupně podle § 107a odst. 2 o. s. ř. Odvolací soud neshledal, že bylo z důvodů uvedených soudem prvního stupně účelem smlouvy o postoupení pohledávky obsažené v „dohodě o narovnání“ ze dne 29. 4. 2008 pouze účelové zneužití procesní úpravy, a to z důvodů, jež jsou v napadeném usnesení odvolacího soudu uvedeny. Proto odvolací soud usnesení soudu prvního stupně změnil a návrhu dosavadního žalobce vyhověl. Závěrem vyjádřil přesvědčení, že jeho postupem nedošlo k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu a spravedlivý proces, Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ani Listiny.

27. Stěžovatelka v replice k vyjádřením dovolacího soudu a odvolacího soudu k ústavní stížnosti uvedla, že vyjádření nepřináší nové skutečnosti, a odkázala na svá tvrzení v ústavní stížnosti. Skutečnost, že žalobkyně, tj. společnost Venturon Investment, s. r. o., vstoupila do likvidace, je jí

Sbirka_nalezu-77.indd 136 18.11.16 13:59

známa a nevyvozuje z ní pro podanou ústavní stížnost žádné důsledky; je též informována o tom, že v důsledku přeshraniční fúze došlo ke změně jediného společníka jmenované společnosti. V důsledku této fúze došlo k zániku společnosti GLOBAL a veškeré jmění této společnosti (tj. včetně obchodního podílu ve společnosti Venturon Investment, s. r. o.) přešlo na společnost Lancelin, která tak vstoupila do všech právních vztahů namísto společnosti GLOBAL. Tato skutečnost by mohla být v předmětném sporu významná především z hlediska dalšího procesního nástupnictví na straně žalobce. Pokud totiž na společnost Lancelin přešlo veškeré jmění společnosti GLOBAL, mohlo dojít také k přechodu žalované pohledávky. Ze zahajovací rozvahy společnosti Lancelin uveřejněné ve sbírce listin obchodního rejstříku lze totiž vyčíst, že společnost eviduje jako „jiné pohledávky" jednu nebo více pohledávek ve výši odpovídající pohledávce, která byla původně uplatněna společností Venturon Investment, s. r. o., proti stěžovatelce. Tato částka však není v zahajovací rozvaze nijak blíže specifikována. Závěrem stěžovatelka uvedla, že ani případné další procesní nástupnictví na straně žalobce nemůže mít na projednávanou věc bezprostřední vliv, neboť toto další procesní nástupnictví je zcela závislé na stěžovatelkou napadeném procesním nástupnictví předcházejícím, tj. na otázce, zda má být v řízení před obecnými soudy pokračováno se společností Venturon Investment, s. r. o. „v likvidaci", jakožto původním žalobcem, nebo se společností GLOBAL, která v rozhodné době měla procesní subjektivitu, a byla by tedy způsobilým účastníkem řízení.

28. Ústavní soud zaslal dne 11. 8. 2014 obchodní společnosti Venturon Investment, s. r. o. „v likvidaci", IČO 25620576, ústavní stížnost k vyjádření a upozornil ji na možnost vedlejšího účastenství v řízení před Ústavním soudem. Protože tato obchodní společnost se k výzvě nevyjádřila, lze mít důvodně za to, že se vedlejšího účastenství vzdala.

IV. Posouzení podmínek řízení

29. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že jde o ústavní stížnost podanou včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, ve kterém 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 č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") a vyčerpala zákonné prostředky k ochraně svého práva.

V. Upuštění od ústního jednání

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

Sbirka_nalezu-77.indd 137 18.11.16 13:59

VI. Posouzení Ústavním soudem

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

32. Ústavní soud připomíná znění čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle něhož „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby", a konstatuje, že posuzovaná ústavní stížnost se z hlediska účastníků i předmětu zcela identifikuje s ústavní stížností, o níž Ústavní soud již dříve rozhodl nálezem ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 468/11.

33. V této dříve rozhodnuté věci Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a napadená rozhodnutí obecných soudů, které připustily, aby namísto žalobkyně, tj. společnosti Venturon Investment, s. r. o., vstoupil do řízení na straně žalobce nový subjekt, a to společnost GLOBAL, zrušil.

34. Ústavní soud je toho názoru, že jeho závěry plynoucí z dřívějšího nálezu sp. zn. III. ÚS 468/11 se uplatní i v nynější věci; není totiž důvodu se od nich zde jakkoliv odchýlit, neboť závaznost vykonatelných nálezů ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy zásadně dopadá i do rozhodovacích poměrů Ústavního soudu samého.

35. Ústavní stížností napadená rozhodnutí odvolacího soudu a dovolacího soudu trpí stejným ústavněprávním deficitem, jaký byl identifikován v obdobné věci stěžovatelky projednávané Ústavním soudem ve věci sp. zn. III. ÚS 468/11. Je proto namístě připomenout vůdčí názory Ústavního soudu vyjádřené v nálezu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 468/11.

36. Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru, že „obecný soud se dostatečně nezabýval možností postoupení pohledávky za účelem zneužití procesní úpravy, a proto porušil práva stěžovatele na spravedlivý proces. Obecný soud by měl zhodnotit možnost účelového postoupení pohledávky zejména vzhledem k nejasným a podivným okolnostem předcházejícím [srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2007 sp. zn. I. ÚS 394/05 (N 197/47 SbNU 569), kdy se obecné soudy odmítly zabývat tvrzením stěžovatelky o nedoručení poštovních zásilek v důsledku protiprávního jednání zaměstnankyně její podatelny a odvolání stěžovatelky odmítly jako opožděně podané, čímž neposkytly stěžovatelce ochranu jejích ústavně zaručených základních práv]. Obecné soudy měly dále soustředit svou pozornost i na jiné ze spisu se podávající, resp. úředně dostupné okolnosti, například na nezřetelný důvod postoupení žalované pohledávky, patrný nedostatek typického ‚komerčního' motivu postoupení, jestliže postupník je současně ovládající společností postupitele, jeho nejasný majetkový a obchodní substrát atd., a na tomto vůbec podezřelém základě se pak měly zabývat otázkou, jaké nepříznivé důsledky – procesním uznáním tvrzeného postoupení žalované pohledávky – mohou pro dané řízení nastat, jmenovitě pak pro procesní pozici žalované stěžovatelky. Jestliže tak obecné soudy nepostupovaly, neposkytly, resp. ani se nepokusily poskytnout ochranu účastníku

Sbirka_nalezu-77.indd 138 18.11.16 13:59

řízení, vyžadovanou ustanovením § 2 o. s. ř., z čehož lze dovodit i potenciál ústavněprávního přesahu".

37. V nyní projednávaném případě je evidentní, že odvolací soud se v napadeném rozhodnutí soustředil především, resp. výlučně na zjištění formálních předpokladů stanovených v § 107a o. s. ř. pro možný postup nalézacího soudu podle odstavce 2 tohoto ustanovení.

38. V této souvislosti Ústavní soud připomíná své opakované tvrzení [srov. např. nález ze dne 19. 6. 2014 sp. zn. III. ÚS 980/13 (N 126/73 SbNU 903), bod 31], že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách právního předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.

39. Obecné soudy pochybily tím, že se při posuzování podmínek procesního nástupnictví soustředily na zjišťování toliko formálních předpokladů, stanovených v § 107a občanského soudního řádu, a nevěnovaly náležitou pozornost krajně podezřelým skutkovým okolnostem singulární sukcese. Ačkoliv odvolací soud v době vydání svého napadeného rozsudku ze dne 18. 10. 2013 ještě nemohl být seznámen s obsahem výše citovaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. 10 T 11/2012, týkajícím se odsouzeného L. K., z něhož se podává, že byl spáchán trestný čin (§ 135 odst. 1 o. s. ř.), přesto v době rozhodování o procesním nástupnictví byly již z obecně známých a dostupných zdrojů, předestřených žalovanou stranou, známy informace svědčící o tom, že ve věci zdaleka nejde o plnění či převod závazků v rámci standardní obchodní činnosti, nýbrž že převáděná pohledávka je s největší pravděpodobností fiktivní a že ve věci existuje důvodné podezření ze závažné kriminální činnosti. Za těchto krajně podezřelých okolností neměly obecné soudy vyhovět návrhu žalobkyně na procesní nástupnictví.

40. Primárním cílem a smyslem civilního procesu je ochrana porušených nebo ohrožených subjektivních soukromých práv. Jestliže se v projednávané věci obecné soudy při posuzování podmínek procesního nástupnictví soustředily toliko na zjišťování formálních předpokladů, stanovených

Sbirka_nalezu-77.indd 139 18.11.16 13:59

v § 107a občanského soudního řádu, aniž by přitom věnovaly náležitou pozornost krajně podezřelým skutkovým okolnostem singulární sukcese, očividně svědčícím o zjevně protiprávním jednání, porušily tím základní právo účastníka řízení na spravedlivý proces, garantované čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

41. Vyhověním návrhu na procesní nástupnictví v posuzovaném případě vzniklo nebezpečí zneužití procesního nástupnictví ke škodě jedné procesní strany (v daném případě strany žalované). Toto rozhodnutí jednostranně zhoršilo procesní pozici žalované strany, zpochybnilo vymahatelnost jejího potenciálního nároku na náhradu nákladů řízení a může k její škodě komplikovat a prodlužovat další průběh základního sporu.

42. Výše uvedené závěry lze plně vztáhnout i na ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2014. Byť je zjevné, že z hlediska procesního nelze tomuto rozhodnutí dovolacího soudu vytknout porušení občanského soudního řádu, z hlediska zajištění možnosti právní ochrany cestou procesního práva je třeba konstatovat, že dovolací soud nedostál své ústavní povinnosti. K tomu je třeba dodat, že Ústavní soud vyjádřil opakovaně ve své judikatuře zásadu, že „jsou-li ve hře základní práva, musejí být ochranitelná cestou všech opravných prostředků“ [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 55/04 ze dne 18. 8. 2004 (N 114/34 SbNU 187), I. ÚS 4/04 ze dne 23. 3. 2004 (N 42/32 SbNU 405), IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355)]. Tento princip dovolací soud nerespektoval, a tím zatížil své rozhodnutí stejnou ústavní vadou jako soud odvolací.

43. Z vyložených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti zcela vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

44. Při svém dalším rozhodování budou obecné soudy vázány právním názorem Ústavního soudu (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Sbirka_nalezu-77.indd 140 18.11.16 13:59

Č. 77
Ke vzniku škody způsobené nezákonným trestním stíháním v případě úhrady nákladů obhajoby peněžními prostředky získanými z půjčky

Pro určení výše škody, která má být nahrazena 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, je ve vztahu k nákladům zastoupení podle § 31 odst. 3 zákona právně významný pouze vztah mezi poškozeným a jeho právním zástupcem, nikoliv vztahy těchto subjektů k třetím osobám. Opačný závěr představuje nesprávnou interpretaci zákona, důsledkem čehož je zásah do ústavně garantovaného práva stěžovatele na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, zakotveného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) – ze dne 9. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 4057/14 ve věci ústavní stížnosti Jaromíry Šmédkové, zastoupené Mgr. Vlastimilem Němcem, advokátem, se sídlem v Přerově, Wilsonova 217/7, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. září 2014 č. j. 30 Cdo 3222/2013-114, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2013 č. j. 35 Co 54/2013-94 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. října 2012 č. j. 11 C 11/2011-74, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na náhradu škody způsobené nezákonným trestním stíháním a nezákonným rozhodnutím o vazbě, 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 10. září 2014 č. j. 30 Cdo 3222/2013-114, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2013 č. j. 35 Co 54/2013-94 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. října 2012 č. j. 11 C 11/2011-74, v části, kterou byla zamítnuta

Sbirka_nalezu-77.indd 141 18.11.16 13:59

žaloba stěžovatelky co do částky 490 195 Kč, bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a právo stěžovatelky na náhradu škody způsobené jí nezákonným rozhodnutím, garantované čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. září 2014 č. j. 30 Cdo 3222/2013-114, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. dubna 2013 č. j. 35 Co 54/2013-94 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. října 2012 č. j. 11 C 11/2011-74 se v části, kterou byla zamítnuta žaloba stěžovatelky co do částky 490 195 Kč, zrušují.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Včasnou ústavní stížností, která splňuje náležitosti předepsané zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí. Tvrdila, že postupem obecných soudů došlo k zásahu do jejích základních ústavně garantovaných práv a svobod, zejména práva na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a práva na náhradu škody způsobené jí nezákonným rozhodnutím, zakotveného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

2. V ústavní stížnosti je popsán průběh řízení před obecnými soudy, jehož se stěžovatelka účastnila jako žalobkyně.

3. Stěžovatelka se žalobou proti České republice – Ministerstvu spravedlnosti podanou u Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále také „soud prvního stupně") domáhala náhrady škody ve výši 840 296 Kč, která jí měla být způsobena nezákonným trestním stíháním a nezákonným rozhodnutím o vazbě. Do vazby byla vzata usnesením Městského soudu v Brně ze dne 13. 10. 2000 sp. zn. 7 Nt 4326/2000, zproštěna obžaloby byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2008 č. j. 52 T 11/2002-3987. S odkazem na § 9 odst. 1 ve spojení s § 28 až 31 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, požadovala náhradu ušlého zisku v podobě mzdy z pracovního poměru ve výši 350 101 Kč a náhradu nákladů obhajoby v nezákonně vedeném trestním řízení ve výši 490 195 Kč. V žalobě dodala, že náklady obhajoby byly placeny v hotovosti, kterou stěžovatelka získala na základě půjčky od svého otce.

Sbirka_nalezu-77.indd 142 18.11.16 13:59

4. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 1. 10. 2012 č. j. 11 C 11/2011-74 byla žaloba stěžovatelky zamítnuta. Soud prvního stupně v odůvodnění ve vztahu k náhradě ušlého zisku uvedl, že k němu nedošlo v důsledku vzetí do vazby. V řízení bylo zjištěno, že pracovní poměr byl skončen před vzetím do vazby. K náhradě nákladů obhajoby dodal, že podle § 442 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, se hradí škoda skutečná a to, co poškozenému ušlo. Musí se jednat o újmu, která se projeví v majetkové sféře a je objektivně vyjádřitelná v penězích. Soud prvního stupně však dospěl k závěru, že v nyní souzené věci stěžovatelce škoda nevznikla, neboť tím, že dosud na úhradu dluhu vůči svému otci nic nezaplatila, na její straně nedošlo ke zmenšení majetku. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2012 sp. zn. 28 Cdo 995/2011, podle něhož dlužník, který dosud nezaplatil dlužnou částku svému věřiteli, nemůže úspěšně uplatnit nárok na její náhradu z titulu odpovědnosti třetí osoby za škodu, neboť mu škoda zatím nevznikla. Existence pohledávky věřitele vůči dlužníkovi není podle tohoto rozhodnutí skutečnou škodou ani ušlým ziskem.

5. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka odvolání. V něm zejména uvedla, že soud prvního stupně nevzal v úvahu vydání peněžních prostředků získaných z půjčky od svého otce na náklady obhajoby. Tím se měla zmenšit její majetková podstata, neboť na straně pasiv dosud zůstává její závazek vrátit zapůjčenou částku.

6. Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále také „odvolací soud") ze dne 23. 4. 2013 č. j. 35 Co 54/2013-94 byl výrok rozsudku soudu prvního stupně změněn tak, že se zamítá žaloba s návrhem, aby žalovaná byla uznána povinnou zaplatit stěžovatelce částku 840 296 Kč s příslušenstvím. Odvolací soud v odůvodnění zdůraznil, že se ztotožňuje se závěrem soudu prvního stupně o neexistenci škody na straně stěžovatelky. Dodal, že samotný závazek vůči jejímu otci vznik škody nepředstavuje.

7. Proti rozsudku odvolacího soudu, avšak pouze co do částky 490 195 Kč, podala stěžovatelka dovolání. V něm namítala, že citované rozhodnutí Nejvyššího soudu nedopadá na nyní souzenou věc, neboť zatímco ve věci rozhodnuté zmíněným rozhodnutím žalobce nezaplatil náklady svému obhájci vůbec, stěžovatelka již náklady obhajoby zcela uhradila, na což použila zapůjčené peněžní prostředky. Dodala, že předmětná půjčka představuje samostatný vztah, který s uplatňovanou náhradou škody nijak nesouvisí.

8. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 9. 2014 č. j. 30 Cdo 3222/2013-114 bylo dovolání stěžovatelky odmítnuto. Nejvyšší soud v odůvodnění uvedl, že samotné stěžovatelce dosud žádná škoda nevznikla, přičemž věcně legitimován k podání žaloby o náhradu škody je její otec. Závěr o neexistenci škody na straně stěžovatelky opřel o další rozhodnutí,

Sbirka_nalezu-77.indd 143 18.11.16 13:59

konkrétně o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 2. 2003 sp. zn. 25 Cdo 986/2001, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2006 sp. zn. 25 Cdo 1338/2005, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2007 sp. zn. 25 Cdo 2744/2006 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2010 sp. zn. 28 Cdo 1532/2010.

II.

9. Stěžovatelka v ústavní stížnosti tvrdí, že napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do jejích základních ústavně garantovaných práv a svobod.

10. V prvé řadě uvedla, že v nyní souzené věci byla prokázána existence nezákonného rozhodnutí 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. K dalším dvěma předpokladům odpovědnosti za škodu, tedy vzniku škody a příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím a vznikem škody, dodala, že v řízení bylo jednoznačně prokázáno uhrazení nákladů obhajoby jí samotnou. Je podle ní zcela nepodstatné, že na tuto úhradu použila peněžní prostředky zapůjčené od svého otce, neboť vztah z uzavřené smlouvy o půjčce je zcela samostatný a se vztahem z titulu náhrady škody nijak nesouvisí. Rovněž nesouhlasila se závěrem obecných soudů, že na její straně nedošlo ke zmenšení majetku. Pokud uzavřela smlouvu o půjčce, mohla zapůjčené peněžní prostředky použít dle své libosti. Tím, že je však použila na zaplacení nákladů obhajoby, tak došlo ke zmenšení jejího majetku. K závěrům vyplývajícím z judikatury, na kterou odkázal Nejvyšší soud, uvedla, že je nelze vztáhnout na nyní projednávanou věc.

11. Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhla zrušení všech napadených rozhodnutí obecných soudů.

III.

12. Ústavní soud si v rámci přípravy vyžádal vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení. Městský soud v Praze a Obvodní soud pro Prahu 2 shodně odkázaly na odůvodnění svých rozhodnutí, Nejvyšší soud se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil. Vedlejší účastník ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka nemohla být se svou žalobou úspěšná, a to z důvodů, které jsou rozvedeny v napadených rozhodnutích. Dále dodal, že obecné soudy se neodchýlily od ustálené judikatury, a jejich rozhodnutí tak nemohla být pro stěžovatelku překvapivá.

13. Tato vyjádření Ústavní soud nezasílal stěžovatelce k replice, neboť by v nyní projednávané věci nepřinesla nic nového.

Sbirka_nalezu-77.indd 144 18.11.16 13:59

IV.

14. Ústavní soud po seznámení s obsahem ústavní stížnosti, napadenými rozhodnutími, vyžádaným soudním spisem a vyjádřeními účastníků a vedlejšího účastníka dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti nepřípustná, zčásti důvodná.

15. V řízení vedeném před obecnými soudy se stěžovatelka domáhala zaplacení celkové částky ve výši 840 296 Kč, která měla sestávat z ušlého zisku ve výši 350 101 Kč a nákladů obhajoby ve výši 490 195 Kč. Z obsahu ústavní stížnosti i napadených rozhodnutí je zřejmé, že zatímco stěžovatelka podala odvolání proti rozsudku soudu prvního stupně v celém rozsahu, u dovolání tak učinila pouze co do částky 490 195 Kč. Podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu platí, že ústavní stížnost lze podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu současně platí, že ústavní stížnost je nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na jeho uvážení. V nyní projednávané věci je zřejmé, že stěžovatelka v části nároku co do částky 350 101 Kč nevyužila všechny prostředky k ochraně svých práv, proto je v této části její ústavní stížnost nepřípustná.

16. Ve vztahu k další části nároku v projednávané věci je nutno zdůraznit, že úkolem Ústavního soudu je jen ochrana ústavnosti, a nikoliv kontrola „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace „jednoduchého“ práva. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů veřejné moci porušena stěžovatelova základní práva či svobody chráněné ústavním pořádkem České republiky, protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 525/02 (N 131/31 SbNU 173) soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.

Sbirka_nalezu-77.indd 145 18.11.16 13:59

17. Ústavní soud dále považuje za nutné připomenout, že právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je porušeno, pokud je komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud soud odmítá jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně pokud zůstává v řízení bez zákonného důvodu nečinný. Z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili k tvrzením protistrany, a náležitě posoudit jimi tvrzené a uplatňované skutečnosti. To jednak znamená umožnit účastníkům účinné uplatňování námitek a argumentů, jednak i povinnost soudu se nejen s těmito námitkami a argumenty, jež jsou způsobilé ovlivnit rozhodování, přesvědčivě v odůvodnění vypořádat. Vedle toho je však povinností soudu přísně dodržovat základní principy organizace soudnictví, zejména pak nezávislost a nestrannost, a základní principy řízení. V neposlední řadě je povinností soudu, aby na zjištěný skutkový stav aplikoval správný právní předpis a tento předpis v souladu se základními principy řádně interpretoval.

18. Tyto povinnosti však v projednávané věci nebyly splněny.

19. Podstatou ústavní stížnosti nebyla otázka, zda je na straně stěžovatelky splněna podmínka existence nezákonného rozhodnutí, nýbrž otázka, zda jí již vznikla škoda v podobě zmenšení majetku, vyjádřitelná v penězích. Stěžovatelka před obecnými soudy tvrdila, že náklady obhajoby již byly zaplaceny, přičemž k této úhradě využila prostředky zapůjčené od svého otce. Obecné soudy však pouze mechanicky převzaly závěry prezentované v judikatuře názorem, že dokud dlužník nesplní svůj dluh vůči věřiteli, nemohlo na jeho straně dojít ke vzniku škody. Nezabývaly se tak již fakticky tvrzením stěžovatelky, že existence peněžitého vztahu mezi ní a jejím otcem není pro existenci škody za účelem její náhrady státem rozhodná. Tato mechanická aplikace judikatury je proto zásadním pochybením obecných soudů, což mělo za následek zásah do základních ústavně garantovaných práv stěžovatelky, a to nejen práva na spravedlivý proces, ale zprostředkovaně také práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

20. Stejný závěr lze učinit i ve vztahu k judikatuře, na niž obecné soudy ve svých rozhodnutích odkazovaly. Ústavnímu soudu nezbývá než souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že závěry prezentované v těchto judikátech nelze vztáhnout na nyní souzenou věc, neboť se zabývaly pouze primárními vztahy, které vznikly ve vztahu ke způsobené škodě, zejména vztahy mezi obhájcem a osobou, vůči níž bylo vedeno trestní řízení. V nyní souzené věci však tento vztah již řádně plným uspokojením obhájce v trestním řízení zanikl a řešena byla pouze otázka faktického zmenšení stěžovatelčina majetku. V duchu judikátů, na něž obecné soudy odkazovaly, tak v nyní souzené věci již žádný primární vztah mezi dlužníkem a věřitelem

Sbirka_nalezu-77.indd 146 18.11.16 13:59

neexistuje, neboť stěžovatelka svůj dluh vůči obhájci ze své majetkové sféry řádně uhradila. Na tom nic nemění ani skutečnost, že stěžovatelka uvedené prostředky získala z titulu půjčky od svého otce, neboť tyto prostředky měla ve své dispozici a kromě zaplacení nákladů obhajoby je mohla užít zcela dle svého libovolného rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že na straně aktiv se její majetek zmenšil, avšak na straně pasiv její závazek vrátit zapůjčené peněžní prostředky zůstává i nadále. Z toho důvodu je nutno odmítnout i závěr obecných soudů, že věcná legitimace svědčí nikoliv stěžovatelce, ale jejímu otci.

21. Obecné soudy tak v nyní souzené věci nepřihlédly k tvrzením stěžovatelky, nesprávně interpretovaly ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, a odkázaly na judikaturu vztahující se ke skutkově odlišným věcem, čímž způsobily zásah do ústavně garantovaného práva stěžovatelky na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, zakotveného v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

V.

22. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že v části nároku stěžovatelky co do částky 490 195 Kč bylo postupem obecných soudů porušeno její právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím dle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Ústavní stížnosti v této části dle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadená rozhodnutí obecných soudů podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu v této části zrušil. Ve zbývající části byla ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítnuta jako nepřípustná.

Sbirka_nalezu-77.indd 147 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 148 18.11.16 13:59

Č. 78
Ke stanovení výše nákladů exekuce s přihlédnutím k již zaplacené náhradě nákladů v jiné skončené exekuční věci s týmiž účastníky

I. Z principu proporcionality vyplývá nezbytnost minimalizace legitimního zásahu do základních práv účastníků řízení, jimž nesmí být vedením řízení způsobena větší než nezbytná újma. Přestože soudnímu exekutorovi žádný právní předpis explicitně nepřikazuje, aby věci, po všech stránkách spolu související, spojil, je takový postup z důvodu hospodárnosti řízení i z důvodu upřednostněné minimalizace zásahů do základního práva na vlastnictví povinného nanejvýše žádoucí; k individuálnímu rozhodování v jednotlivých věcech lze přistoupit tak, aby nebyl porušen čl. 36 Listiny základních práv a svobod, pouze tehdy, je-li takový postup rozumně odůvodnitelný. Tím není zpochybněno právo na náhradu nákladů exekuce ani na straně soudního exekutora, ani na straně oprávněného, mezi výší vymáhané pohledávky a výší nákladů řízení (exekučních nebo i nákladů nalézacího řízení), které nese povinný, však musí existovat proporcionální vztah. Neopodstatněné navyšování nákladů exekučního řízení za určitých skutkových okolností představuje rovněž zneužití práva, které lze považovat za porušení práva povinného na minimalizaci zásahů vyplývajícího z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Povinnost počínat si tak, aby v exekučním řízení nevznikaly zbytečně vynaložené náklady zatěžující povinného, stíhá i oprávněného.

II. Nahodilost v postupu soudního exekutora nebo exekučního soudu nesmí být rozhodující skutečností, od níž se odvíjí výše nákladů exekuce a nákladů oprávněného, které musí povinný zaplatit.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) – ze dne 13. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 3699/14 ve věci ústavní stížnosti Kláry Trampotové, zastoupené Mgr. Michalem Kojanem, advokátem, se sídlem Praha 3 – Vinohrady, Kolínská 13, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 15. října 2014 č. j. 67 Nc 2125/2009-103, kterým byl změněn příkaz k úhradě nákladů exekuce, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 4 jako účastníka řízení a JUDr. Juraje Podkonického, Ph.D., soudního exekutora Exekutorského úřadu Praha 5, se sídlem Praha 6, Evropská 663/132, jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 149 18.11.16 13:59

Výrok

I. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 15. října 2014 č. j. 67 Nc 2125/2009-103 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a její právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 15. října 2014 č. j. 67 Nc 2125/2009-103 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 24. listopadu 2014, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedeného usnesení z důvodu tvrzeného porušení jejích ústavně zaručených práv podle čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), jakož i ustanovení čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava").

2. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 4 (dále též „exekuční soud") ze dne 20. srpna 2009 č. j. 67 Nc 2125/2009-3 byla nařízena exekuce na majetek stěžovatelky k uspokojení pohledávky Dopravního podniku hl. m. Prahy, akciová společnost, (dále též „oprávněný") ve výši 208 Kč a pro náklady předcházejícího řízení ve výši 1 495 Kč. Provedením exekuce byl pověřen JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D., soudní exekutor Exekutorského úřadu Praha 5, příslušné řízení bylo u něj vedeno pod sp. zn. 067 EX 219853/09. Usnesením ze dne 24. dubna 2012 č. j. 067 EX 219853/09-71 bylo toto řízení spojeno s dalšími 29 řízeními, která byla vedena u téhož exekutora a mezi totožnými účastníky, s tím, že exekuce bude nadále vedena právě pod uvedenou spisovou značkou. I v ostatních řízeních šlo přitom o vymáhání částek činících neuhrazené jízdné a přirážku za jízdné bez platné jízdenky v pražské integrované dopravě (po sloučení šlo o jistinu celkem ve výši 18 602 Kč) a dále neuhrazené náklady předcházejících řízení (celkem ve výši 72 090 Kč).

3. Příkazem k úhradě nákladů exekuce ze dne 7. června 2012 č. j. 067 EX 219853/09-77, vydaným JUDr. Jurajem Podkonickým, Ph.D., soudním exekutorem Exekutorského úřadu Praha 5, bylo podle § 87 odst. 1 a 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, rozhodnuto o povinnosti stěžovatelky uhradit na nákladech exekuce a nákladech oprávněného celkem 36 012 Kč. Tato částka sestávala z odměny exekutora ve výši 13 620 Kč, hotových výdajů ve výši 3 500 Kč, náhrady za doručení písemností ve výši 7 050 Kč, daně

Sbirka_nalezu-77.indd 150 18.11.16 13:59

z přidané hodnoty ve výši 4 834 Kč a nákladů právního zastoupení oprávněného v exekučním řízení ve výši 7 008 Kč.

4. K námitkám stěžovatelky exekuční soud usnesením ze dne 15. října 2014 č. j. 67 Nc 2125/2009-103 změnil uvedený příkaz tak, že celkové náklady exekuce určil částkou ve výši 23 728,10 Kč, z čehož 13 610 Kč představovala odměna exekutora (při jejím určení vycházel z výše jistiny i nákladů nalézacího řízení), 3 500 Kč náhrada hotových výdajů, 3 593,10 Kč daň z přidané hodnoty a 3 025 Kč náklady právního zastoupení oprávněného, navýšené o daň z přidané hodnoty (výrok I). Soud tedy nepřiznal exekutorovi náhradu za doručení písemností a jinak určil náklady právního zastoupení oprávněného. Zároveň rozhodl, že žádný z účastníků, včetně exekutora pověřeného provedením exekuce, nemá právo na náhradu nákladů řízení o námitkách (výrok II).

5. Exekuční soud neshledal důvodnými ty námitky, podle nichž měla být při určení výše nákladů exekuce a nákladů právního zastoupení oprávněného zohledněna skutečnost, že u soudního exekutora byla pod sp. zn. 067 EX 204192/08 samostatně vedena a pravomocně skončena jiná exekuce, která s ohledem na předmět řízení a totožnost účastníků mohla být rovněž spojena do předmětného řízení (dohromady bylo vedeno až 52 exekucí, přičemž ke spojení došlo jednak v případě již zmíněných 30 řízení, jednak v případě dalších 17 z nich, u nichž se tak stalo usnesením ze dne 22. února 2010 č. j. 68 Nc 236/2009-33). Podle stěžovatelky měly být za této situace předmětné náklady posuzovány v intencích nálezu ze dne 16. ledna 2012 sp. zn. IV. ÚS 1881/11 (N 13/64 SbNU 129), což by znamenalo jejich snížení o částku, která již na těchto nákladech byla přiznána příkazem k úhradě nákladů exekuce ze dne 23. března 2011 č. j. 067 EX 204192/08-70 v samostatně vedené exekuční věci. To ale exekuční soud neučinil. Jak vyplývá z jeho odůvodnění, pokud oprávněný nepodá sám návrh, ve kterém označí více exekučních titulů a sečte svou pohledávku a náklady řízení, pak dochází při spojování exekučních řízení nezřídka k technickým problémům a nesprávnostem v součtech a výpočtech. Jednotlivé exekuce, které jsou společně projednávány v předmětné věci, byly u exekutorského úřadu postupně podány v letech 2008 až 2010, a pokud by obdobně byly podány po 1. lednu 2013, kdy nabyla účinnosti novela exekučního řádu provedená zákonem č. 396/2012 Sb., lze důvodně předpokládat, že by došlo k jejich zákonnému spojení podle § 37 odst. 3 exekučního řádu, aniž by soud nebo exekutor museli rozhodovat o spojení exekucí k návrhu stěžovatelky. I tato nová právní úprava nicméně umožňuje vyloučení exekuce k samostatnému řízení, a to v zájmu jeho hospodárnosti. Dohledat a následně spojit veškerá exekuční řízení, která proti povinné oprávněný podal, nebylo neproblematické. Pokud z uvedených exekucí byla jedna vedena (a již pravomocně skončena) samostatně a následně bylo spojeno soudem

Sbirka_nalezu-77.indd 151 18.11.16 13:59

ke společnému řízení dalších 17 exekucí a poté exekutorem dalších 30 exekucí, má exekuční soud za to, že společné projednání 30 věcí je na hraně únosnosti. Z tohoto důvodu nepřistoupil na argumentaci povinné, že vzhledem k nespojení i další samostatně projednané exekuce měly být takto vzniklé náklady posouzeny souhrnně. Přihlédl přitom i k tomu, že řízení o dalších 4 návrzích na nařízení exekuce byla zastavena pro zpětvzetí před nařízením exekuce a náhrada nákladů řízení (popř. exekuce) v nich nebyla přiznána žádnému z účastníků.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka má za to, že exekuční soud postupoval v rozporu s právními závěry obsaženými v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1881/11 a nálezu ze dne 28. července 2014 sp. zn. I. ÚS 3571/12 (N 144/74 SbNU 227), když při vyčíslování odměny právního zástupce oprávněného i nákladů soudního exekutora přehlédl jinou pravomocně skončenou věc. Správně měl postupovat tak, jako by došlo ke spojení 31 věcí, a náklady snížit o částku, kterou musela na nákladech zaplatit na základě rozhodnutí vydaného v posledně uvedené skončené věci. Skutečnost, že stěžovatelka se v minulosti dvaapadesátkrát provinila a svou „černou minulostí" zatížila exekuční soud, nemění nic na tom, že oprávněný mohl exekvovat její věci jediným návrhem, a pokud tak neučinil, mohl tyto věci spojit dříve samotný exekutor. Nerespektováním judikatury Ústavního soudu ze strany exekučního soudu mělo být zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý proces, jakož i do jejího vlastnického práva.

7. Dalšího pochybení se pak měl exekuční soud dopustit tím, že při výpočtu nákladů exekuce vycházel i z nákladů nalézacího řízení, ačkoliv jde o příslušenství pohledávky, k němuž při tomto výpočtu nemělo být přihlíženo. Tím nepřípustně extenzivně vyložil § 5 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, a to v rozporu s § 12 téže vyhlášky, čímž učinil aplikaci tohoto podzákonného právního předpisu nepřehlednou, nesrozumitelnou a nejistou. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na právní závěry obsažené v nálezu ze dne 24. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 2134/09 (N 236/59 SbNU 399).

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud si za účelem posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 67 Nc 2125/2009 a spis Exekutorského úřadu Praha 5 vedený pod sp. zn. 067 EX 219853/09. Současně vyzval účastníka a vedlejší účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 152 18.11.16 13:59

9. Obvodní soud pro Prahu 4 ve svém vyjádření ze dne 24. února 2015 odkázal na odůvodnění napadeného usnesení, jakož i příslušných spisů. Odkaz stěžovatelky na odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 2134/09 považuje za nepřípadný. V předmětné exekuci bylo vymáhané plnění ve věci 90 692 Kč, přičemž toto plnění bylo i vymoženo. Náklady oprávněného a náklady exekuce byly vymoženy rovněž, nebyly však zahrnuty do základu pro určení odměny exekutora.

10. Soudní exekutor JUDr. Juraj Podkonický, Ph.D., ve svém vyjádření poukázal na to, že napadeným usnesením došlo k nesprávnému výpočtu odměny exekutora i nákladů právního zastoupení oprávněného, který byl v obou případech učiněn podle nové právní úpravy, ačkoliv správně měla být aplikována úprava účinná do 31. prosince 2012. Tato pochybení, jež byla ve prospěch stěžovatelky, vedla k tomu, že soudnímu exekutorovi byla přiznána nižší odměna, než na kterou by měl mít správně nárok. Přesto napadené rozhodnutí respektuje. K samotné ústavní stížnosti uvedl, že tvrzení ohledně extenzivního výkladu ustanovení vyhlášky č. 330/2001 Sb. je nesmyslné, přičemž ani z nálezu sp. zn. I. ÚS 2134/09 nevyplývá, že by soudní exekutor neměl pro určení odměny vycházet též z vymožených nákladů nalézacího řízení. Dále poznamenal, že exekuční soud se řídil nálezem sp. zn. IV. ÚS 1881/11, když při stanovení nákladů exekuce i nákladů oprávněného postupoval právě tak, jako kdyby byl podán jediný exekuční návrh. Otázku jednoho separátního exekučního návrhu posoudil tak, že s ohledem na procesní složitost by se v případě spojení exekučního řízení sp. zn. 067 EX 204192/08 stalo předmětné řízení extrémně nepřehledným. Toto řízení bylo navíc skončeno vymožením již dne 2. dubna 2011, tedy dávno předtím, než vůbec otázka stanovení nákladů exekuce v řízení sp. zn. 067 EX 219853/09 přišla na přetřes. Z argumentace stěžovatelky lze dovodit, že podle jejího názoru by soudnímu exekutorovi měla náležet za vymožení celkem jedenatřiceti (!) dobrovolně nesplněných peněžitých povinností pouze částka 7 865 Kč, sestávající z odměny 3 000 Kč a náhrady hotových výdajů, zvýšených o daň z přidané hodnoty. To je však částka zdaleka nepostačující ani na pokrytí základních výdajů soudního exekutora na běh exekutorského úřadu v souvislosti s daným exekučním řízením, natož aby se soudnímu exekutorovi vymáhání těchto peněžitých povinností po finanční stránce vyplatilo. Smyslem judikatury Ústavního soudu určitě nebylo popření jednoho z esenciálních principů exekučního řízení – nároku soudního exekutora na adekvátní odměnu za odvedenou práci, jejímž výsledkem je úspěšné vymožení povinnosti povinného ve prospěch oprávněného.

11. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, se podle § 28 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 153 18.11.16 13:59

12. Jednotlivá vyjádření byla zaslána stěžovatelce, která využila své právo na ně reagovat. Ve své replice ze dne 24. března 2015 setrvala na uplatněné argumentaci. Zdůraznila, že se nesnaží popřít smysl exekučního řízení, pouze má za to, že toto má být v otázce nákladů exekuce proporcionální k vymáhaným povinnostem a v této konkrétní věci zároveň zohledňovat jednání vedlejšího účastníka, který včas nespojil její věci. Soudní exekutor se podle jejího názoru nepřípadně dovolává toho, že posuzování nákladů exekuce v posuzované věci, s přihlédnutím k již skončené věci, by bylo extrémně složité, ne-li nemožné. Přehlíží však, že pokud by tato řízení byla jím samým spojena včas, tuto argumentaci by vůbec neměl k dispozici, protože by bylo vedeno pouze jedno řízení. Uvedené vyjádření doplnila stěžovatelka podáním ze dne 27. března 2015, jehož součástí bylo i rozhodnutí exekučního soudu ze dne 13. března 2015 č. j. 66 Nc 2672/2009-47 v obdobné věci, která se však týkala jiné povinné. Z jeho odůvodnění vyplývá, že v současné době již exekuční soud reflektuje její stížnostní námitku, podle níž je při vyčíslení nákladů exekuce třeba přihlížet k zaplacené náhradě nákladů jak oprávněného, tak soudního exekutora v již skončených věcech.

13. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV. Vlastní posouzení

14. Ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i další zákonem stanovené formální náležitosti. Ústavní soud tedy přistoupil k jejímu věcnému posouzení, načež zjistil, že je důvodná.

15. Rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení a z tohoto důvodu se i na něj vztahují zásady spravedlivého procesu. Především platí, že i takovéto rozhodnutí musí být náležitě a logicky odůvodněno, neboť právě naplnění tohoto požadavku je významnou pojistkou proti libovůli při výkonu veřejné moci [srov. např. nález ze dne 6. března 1997 sp. zn. III. ÚS 271/96 (N 24/7 SbNU 153); nález ze dne 11. února 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Závěr o porušení základních práv a svobod lze v těchto případech ovšem zpravidla spojovat pouze s případy zcela extrémního vybočení ze standardů, jež jsou pro hodnocení věci esenciální [např. nález ze dne 25. července 2012 sp. zn. I. ÚS 988/12 (N 132/66 SbNU 61)]. Samotné zjištění, že se obecné soudy při posuzování otázky nákladů řízení dopustily pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti, není v tomto směru postačující.

16. Ústavní soud se jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zabýval pouze otázkou, zda byla napadeným rozhodnutím porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelky, a to z hlediska jí

Sbirka_nalezu-77.indd 154 18.11.16 13:59

uplatněných námitek. Podstatou první z nich přitom byla zjednodušeně řečeno nesprávnost postupu exekučního soudu, který při uložení povinnosti k úhradě nákladů exekuce a nákladů oprávněného nepřihlédl (ve smyslu snížení jejich výše) k nákladům, jež byla stěžovatelka ze stejného důvodu povinna zaplatit na základě příkazu vydaného v jiném exekučním řízení, které s ohledem na svůj předmět a totožnost účastníků mohlo a také mělo být spojeno s řízením, v němž bylo vydáno napadené usnesení.

17. Při posouzení uvedené námitky bylo třeba vyjít z toho, že vůči stěžovatelce bylo v období let 2008 až 2010 postupně podáno celkem 52 návrhů na nařízení exekuce k vymožení bagatelních pohledávek. Ve všech těchto případech tomu tak bylo na základě vykonatelných rozsudků, jež nabyly právní moci několik let před podáním prvního návrhu na nařízení exekuce. Není pochyb, že oprávněný s ohledem na předmět své činnosti vede přesnou evidenci svých pohledávek, resp. že je schopen se ve velkém množství svých pohledávek orientovat, a že v předmětné době mohl podat jeden návrh na nařízení exekuce všech těchto pohledávek, na jehož základě by k jejich vymožení došlo v jediném řízení. O spojení řízení zároveň mohli podle § 52 odst. 1 exekučního řádu ve spojení s § 112 občanského soudního řádu rozhodnout i soudní exekutor nebo exekuční soud, což sice učinili, avšak nikoliv ve vztahu ke všem pohledávkám. Exekuční soud rozhodl o spojení 17 řízení a soudní exekutor o spojení 30 řízení. Pět zbylých návrhů bylo posouzeno samostatně. Protože stěžovatelka namítá pochybení exekučního soudu právě v tom, že bylo samostatně vedeno řízení sp. zn. 067 EX 204192/08, Ústavní soud na tomto místě posoudil důvody, pro které k tomuto spojení nedošlo, a dále důsledky tohoto nespojení pro rozhodování o nákladech exekuce.

18. Ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud opakovaně vyjádřil k požadavku hospodárnosti řízení v souvislosti se zahajováním exekučního řízení samostatnými návrhy oprávněného vůči témuž povinnému. Konkrétně připomněl princip proporcionality, ze kterého vyplývá nezbytnost minimalizace legitimního zásahu do základních práv účastníků řízení, jimž nesmí být vedením řízení způsobena větší než nezbytná újma. Přestože soudnímu exekutorovi žádný právní předpis explicitně nepřikazuje, aby věci, po všech stránkách spolu související, spojil, je takový postup z důvodu hospodárnosti řízení i z důvodu upřednostněné minimalizace zásahů do základního práva na vlastnictví povinného nanejvýše žádoucí; k individuálnímu rozhodování v jednotlivých věcech lze přistoupit tak, aby nebyl porušen čl. 36 Listiny, pouze tehdy, je-li takový postup rozumně odůvodnitelný. Tím není zpochybněno právo na náhradu nákladů exekuce ani na straně soudního exekutora, ani na straně oprávněného, mezi výší vymáhané pohledávky a výší nákladů řízení (exekučních nebo i nákladů nalézacího řízení), které nese povinný, však musí existovat proporcionální vztah.

Sbirka_nalezu-77.indd 155 18.11.16 13:59

Neopodstatněné navyšování nákladů exekučního řízení za určitých skutkových okolností představuje rovněž zneužití práva, které lze považovat za porušení práva povinného na minimalizaci zásahů vyplývajícího z čl. 1 odst. 1 Ústavy [např. nález ze dne 21. ledna 2010 sp. zn. I. ÚS 2930/09 (N 13/56 SbNU 125), bod 16; nález ze dne 8. září 2011 sp. zn. II. ÚS 2013/10 (N 154/62 SbNU 347); nález ze dne 7. června 2011 sp. zn. II. ÚS 2780/10 (N 108/61 SbNU 609), bod 15; nález ze dne 19. října 2011 sp. zn. IV. ÚS 247/11 (N 180/63 SbNU 91), bod 22; nález sp. zn. IV. ÚS 1881/11, bod 23].

19. Povinnost počínat si tak, aby v exekučním řízení nevznikaly zbytečně vynaložené náklady zatěžující povinného, stíhá i oprávněného. Ústavní soud neobhajuje ani nenavádí dlužníky k vyhýbání se plnění jejich povinností, nicméně neúčelně vynaložené náklady by se neměly stát faktickou sankcí vůči povinnému a neměly by ani představovat nepřiměřený zdroj zisku pro stranu oprávněnou nebo exekutora (srov. nález sp. zn. II. ÚS 2013/10). Z toho plyne, že i sám oprávněný je povinen zvážit nutnost vedení samostatných exekučních řízení, resp. důvodnost podání samostatných návrhů na nařízení exekuce na majetek téhož povinného (nález sp. zn. IV. ÚS 1881/11, bod 24).

20. Stěžovatelka navrhla spojení řízení vedeného pod sp. zn. 68 Nc 303/2009 (sp. zn. 067 EX 204192/08) v rámci návrhu na spojení celkem 18 řízení, jemuž však exekuční soud vyhověl pouze částečně, když usnesením ze dne 22. února 2010 č. j. 68 Nc 236/2009-33 spojil pouze 17 zbylých řízení. V případě prvně uvedeného řízení tak neučinil, neboť, jak vyplývá z odůvodnění tohoto usnesení, se v této době nacházelo ve zcela jiném stadiu; tou dobou již probíhalo odvolací řízení. Ústavní soud v této souvislosti uvádí, že pro posouzení věci nebylo podstatné, že stěžovatelka navrhla spojení tohoto řízení právě s 17 řízeními, a nikoliv i s dalšími 30 řízeními, o které jde v projednávané věci, a to z toho důvodu, že důsledky nespojení se týkají rozhodování o nákladech všech těchto exekucí. Při rozhodování o nákladech exekučního řízení je třeba hodnotit postup soudu v průběhu celého řízení, tedy i to, z jakého důvodu nedošlo právě v případě jedné exekuce k jejímu spojení, k němuž mohlo dojít i bez návrhu. Právě zde přitom spočívá problém napadeného usnesení. Odpověď na předmětnou otázku totiž nelze nalézt ani v jeho odůvodnění, ani na jiném místě příslušného soudního spisu. Exekuční soud sice v napadeném usnesení konstatoval, že spojení 30 věcí je na hraně únosnosti, tento závěr však v dané věci nebyl postačující. Je tomu tak z toho důvodu, že spojení i této exekuce do jednoho řízení s ostatními nemohlo citelně ovlivnit jeho průběh. Důvod nespojení nakonec nelze bez dalšího vyvozovat ani z pořadí, v jakém návrhy na nařízení exekuce obdržel soudní exekutor. Návrh na nařízení exekuce, jež byla vedena samostatně, nijak výrazně nepředcházel podání návrhů ostatních. V předmětné době byly naopak podány i některé další návrhy, v jejichž

Sbirka_nalezu-77.indd 156 18.11.16 13:59

případě však již ke spojení exekucí došlo. Možnost spojení všech řízení ve svém vyjádření připustil i exekuční soud.

21. Všechny tyto skutečnosti nasvědčují tomu, že samostatné vedení řízení sp. zn. 067 EX 204192/08 bylo pravděpodobně výsledkem nahodilosti. Nahodilost v postupu soudního exekutora nebo exekučního soudu ovšem nesmí být rozhodující skutečností, od níž se odvíjí výše nákladů exekuce a nákladů oprávněného, které musí povinný zaplatit. Platí totiž, že vedení více exekučních řízení, byť ve vztahu k typově shodným pohledávkám téhož oprávněného vůči témuž povinnému, musí mít vždy rozumný důvod a obstát z hlediska výše uvedeného požadavku proporcionality. Jen v takovém případě bude zároveň opodstatněna povinnost povinného zaplatit na těchto nákladech vyšší částku, než jak by tomu bylo v případě spojení všech řízení.

22. Vzhledem k tomu, že z napadeného usnesení neplyne relevantní důvod, který by opodstatňoval samostatný postup právě v případě uvedeného řízení, nelze toto rozhodnutí považovat za náležitě odůvodněné. Tento nedostatek odůvodnění má tudíž za následek porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i jejího práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, do něhož uložení povinnosti k úhradě nákladů exekuce vždy zasahuje. V dalším řízení bude povinností exekučního soudu buď doplnit své odůvodnění (vysvětlit důvody samostatného postupu), nebo při určení nákladů exekuce zohlednit náklady, jejichž zaplacení bylo stěžovatelce uloženo příkazem ze dne 23. března 2011 č. j. 067 EX 204192/08-70, a v jejich rozsahu náklady určené napadeným usnesením snížit. Stejným způsobem by měl postupovat i při rozhodování o nákladech oprávněného, konkrétně v rámci posouzení jejich účelnosti či neúčelnosti (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1881/11, bod 26; nález sp. zn. I. ÚS 3571/12, bod 19).

23. Pokud jde o druhou námitku, základem pro určení odměny exekutora za exekuci ukládající zaplacení peněžité částky je podle § 5 vyhlášky 330/2001 Sb. výše exekutorem vymoženého plnění nezahrnujícího náklady exekuce a náklady oprávněného. Součástí tohoto plnění tudíž mohou být i náklady nalézacího řízení. Pouhý nesouhlas stěžovatelky s tímto závěrem není s to založit jeho nesprávnost, potažmo jeho protiústavnost. Tato námitka není důvodná.

24. Závěr o porušení základního práva stěžovatelky vedl Ústavní soud k tomu, že její ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení zrušil (výrok II).

Sbirka_nalezu-77.indd 157 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 158 18.11.16 13:59

Č. 79
K žalobní legitimaci ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí o výši úhrad a zařazení léčivých přípravků

Podle čl. 6 odst. 2 směrnice Rady č. 89/105/EHS musí rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí zápisu léčivého přípravku do seznamu přípravků hrazených systémem zdravotního pojištění obsahovat odůvodnění na základě objektivních a ověřitelných kritérií, včetně, je-li to nezbytné, znaleckých posudků nebo doporučení, o která se rozhodnutí opírá. Kromě toho musí být žadatel informován o opravných prostředcích proti takovému rozhodnutí a o lhůtách pro jejich uplatnění. Tyto principy nepředstavují jen požadavky práva Evropské unie na podústavní právo České republiky v dané oblasti úpravy, ale nepřímo se promítají též do výkladu práva na spravedlivý proces a přístup k soudu podle českého ústavního pořádku.

Osobami, které jsou přímo dotčeny na svých veřejných subjektivních právech rozhodnutím o výši úhrad léčivých přípravků ze zdravotního pojištění, jsou držitelé registrace těchto léčivých přípravků. Jedině jako aktivně legitimovaným účastníkům řízení podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jim bude zajištěno právo na soudní ochranu a na spravedlivý proces, zaručené Listinou základních práv a svobod.

Není-li důvodu se od vykonatelných nálezů, v nichž Ústavní soud přijal tyto závěry, jakkoliv odchýlit, dopadá jejich obecná závaznost ve smyslu článku 89 odst. 2 Ústavy zásadně i do rozhodovacích poměrů Ústavního soudu samého.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 14. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 459/14 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky ABBOTT GmbH & Co.KG, se sídlem Max-Planck-Ring 2, Wiesbaden, Spolková republika Německo, zastoupené JUDr. PharmDr. Vladimírem Bíbou, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 17, Praha 2, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013 č. j. 3 Ads 132/2012-23, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina kasační stížnost týkající se výše úhrady za stanovené léčivé přípravky a zařazení léčivých přípravků do referenční skupiny, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení

Sbirka_nalezu-77.indd 159 18.11.16 13:59

a Ministerstva zdravotnictví, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013 č. j. 3 Ads 132/2012-23 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013 č. j. 3 Ads 132/2012-23 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 6. 2. 2014 se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť jimi bylo zasaženo do jejích ústavně zaručených základních práv zakotvených v článku 36 odst. 1 a 2 a v článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vyjadřuje svůj nesouhlas se závěrem Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, že mohla v žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále také jen „vedlejší účastník") uplatnit pouze procesní, nikoli hmotná práva. Stěžovatelka je toho názoru, že takto vymezený rozsah přezkumné činnosti soudu jí odpírá právo na soudní ochranu, neboť ze soudního přezkumu rozhodnutí vedlejšího účastníka vylučuje veškeré námitky směřující proti výkladu a aplikaci hmotného práva, konkrétně proti výši úhrady předmětného přípravku, stejně tak jako veškeré námitky dokládající, že základní úhrada referenční skupiny byla rozhodnutím správního orgánu stanovena nesprávně a v rozporu s právními předpisy z důvodu netransparentního postupu, který nemá oporu v platných právních předpisech. Výše uvedené učinily správní soudy za situace, kdy stěžovatelka výslovně upozorňovala, že právo na přezkum těchto otázek vyplývá nejen z právních předpisů České republiky, ale také z práv zaručených právním řádem Evropské unie, jak je vymezuje judikatura Soudního dvora Evropské unie, což stěžovatelka doložila nejen konkrétními ustanoveními evropského práva, ale také odkazy na konkrétní rozsudky Soudního dvora Evropské unie. Postup správních soudů je dle stěžovatelky taktéž v rozporu s právním názorem vyjádřeným v nálezech Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83, 57/2007 Sb.) a ze dne 30. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 42/10 (posléze uvedené rozhodnutí je ve skutečnosti usnesením – pozn. Ústavního soudu). Stěžovatelka je dále toho názoru, že takto stanovený rozsah přezkumné činnosti

Sbirka_nalezu-77.indd 160 18.11.16 13:59

soudu, který vyloučil ze soudního přezkumu otázky výkladu a aplikace hmotného práva, popírá také právo stěžovatelky na zákonného soudce, neboť Nejvyšší správní soud se nezabýval tím, zda danou otázku již Soudní dvůr Evropské unie v minulosti řešil či nikoliv a jak na tuto otázku odpověděl. Stěžovatelka je přesvědčena, že žádné z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie nedává oporu k právnímu názoru, na kterém je založen napadený rozsudek, naopak, z článku 6 směrnice Rady č. 89/105/EHS, jak jej vyložil Soudní dvůr Evropské unie, vyplývá požadavek na soudní přezkum i námitek směřujících do výkladu a aplikace hmotného práva. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57), který se týká povinnosti obecného soudu položit předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru.

3. Podáním ze dne 5. 1. 2015, doručeným Ústavnímu soudu dne 6. 1. 2015, stěžovatelka oznámila Ústavnímu soudu, že o dané otázce rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63. Z odůvodnění citovaného rozhodnutí je dle stěžovatelky zřejmý závěr Nejvyššího správního soudu, že jeho dosud zaujímaný právní názor, že držitelé registrace nejsou rozhodnutím Státního ústavu pro kontrolu léčiv o výši úhrady za ten který léčivý přípravek či potravinu pro zvláštní lékařské účely přímo dotčeni na svých veřejných subjektivních právech, nemůže obstát, neboť je v rozporu jak s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05, tak s rozsudky Soudního dvora Evropské unie. Stěžovatelka má za to, že uvedené usnesení rozšířeného senátu se přímo vztahuje k námitkám, které stěžovatelka uvedla ve své ústavní stížnosti, proto je stěžovatelka přesvědčena, že jí uplatněné námitky jsou důvodné.

II.

4. Ve smyslu § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") umožnil Ústavní soud účastníkovi řízení, vedlejšímu účastníkovi, jakož i Městskému soudu v Praze, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

5. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že je i nadále toho názoru, že jeho postup i výsledek rozhodování v předmětné věci byly v souladu se zákonem a současně i s tehdy konstantní judikaturou, proto do ústavně zaručených práv stěžovatelky zasaženo být nemohlo. Nejvyšší správní soud dodává, že vycházel z ustáleného právního názoru, podle kterého není dána žalobní legitimace stěžovatelky podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a soudní ochrana jí proto může být poskytnuta pouze v rozsahu jejích veřejných subjektivních práv procesních, nikoli však hmotných, v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vzhledem ke skutečnosti, že v mezidobí rozšířený senát

Sbirka_nalezu-77.indd 161 18.11.16 13:59

Nejvyššího správního soudu předchozí výklad zákonné úpravy a s ním spojený právní názor pozměnil, ponechává Nejvyšší správní soud na Ústavním soudu, jak nyní ústavní stížnost, jež usnesení rozšířeného senátu předcházela, posoudí.

6. Městský soud v Praze k námitkám uvedeným v ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

7. Ministerstvo zdravotnictví ve svém obsáhlém vyjádření uvedlo, že stěžovatelka jakožto bývalý držitel rozhodnutí o registraci léčivých přípravků Isoptin není (a v případě léčivých přípravků Isoptin 40 mg a Isoptin 80 mg ani v době podání ústavní stížnosti nebyla) v řízení před Ústavním soudem v předmětné věci aktivně legitimována, neboť registrace ohledně dotčených léčivých přípravků byla ke dni 4. 12. 2013, resp. ke dni 8. 10. 2014 převedena na nového držitele Abbott Laboratories, s. r. o. K věci samé vedlejší účastník uvádí, že se Nejvyšší správní soud a před ním rovněž Městský soud v Praze zcela správně řídily v době jejich rozhodování ustálenou judikaturou (zejména rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237), dle které je na posouzení příslušného soudu, zda konkrétní námitky vyhodnotí jako přípustné (směřující proti porušení práv procesních) a dále se bude věcně zabývat zkoumáním jejich důvodnosti, či je shledá nepřípustnými (proti výkladu a aplikaci hmotného práva). Ministerstvo zdravotnictví může pouze konstatovat, že s konečným názorem Nejvyššího správního soudu (co se týče přípustnosti námitek stěžovatelky), který vyslovil v napadeném rozsudku, zcela souhlasí. Důvodem je skutečnost, že řízení o stanovení či změně výše a podmínek úhrady léčivých přípravků vedených dle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) jsou typem řízení *ad rem*, kde je rozhodováno o výši a podmínkách úhrady, popř. maximální ceně léčivého přípravku. Výše a podmínky úhrady, které se vztahují k léčivému přípravku, stejně jako maximální cenu léčivého přípravku, je povinna respektovat každá osoba, pokud provádí činnosti vztahující se k léčivému přípravku. Stěžovatelka je z hlediska stanovení konkrétní výše a podmínek úhrady léčivého přípravku na tomto procesu zainteresována pouze z důvodu své obchodní politiky na trhu s léčivými přípravky, do žádného veřejného subjektivního práva stěžovatelky stanovením výše a podmínek úhrady léčivého přípravku v konkrétní výši tedy zasaženo být nemůže. Rozhodnutí o cenách a úhradách léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely jsou totiž výsledkem komplexního posouzení a šetření vždy v rámci individuálního případu (řízení) a konečné rozhodnutí je založeno na odborném hodnocení provedeném ve veřejném zájmu v rámci příslušného legislativního rámce. Jedná se o posouzení v rámci správního uvážení a volného hodnocení důkazů, které ze své

Sbirka_nalezu-77.indd 162 18.11.16 13:59

podstaty nepodléhá soudnímu přezkumu. Vedlejší účastník proto navrhuje, aby Ústavní soud vydal nález, kterým ústavní stížnost zamítne, resp. ústavní stížnost pro nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky odmítne.

8. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření stěžovatelce, aby se k nim mohla vyjádřit. Ve své replice stěžovatelka předně konstatovala, že Ústavní soud zcela obdobný postup obecných soudů, založený na právním názoru totožném s právním názorem, na němž je založen i napadený rozsudek, shledal jako porušení ústavně zaručených práv na spravedlivý proces, a to svými nálezy ze dne 17. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3910/13 (N 34/76 SbNU 477) a ze dne 23. února 2015 sp. zn. I. ÚS 1251/14 (N 42/76 SbNU 573). S ohledem na výše uvedené nálezy Ústavního soudu nehodlá stěžovatelka polemizovat s tvrzeními, která uvádí vedlejší účastník ve svém vyjádření k rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí o výši a podmínkách úhrady léčivých přípravků, neboť tato tvrzení a celá právní argumentace vedlejšího účastníka jsou podle názoru stěžovatelky výše uvedenými nálezy Ústavního soudu přesvědčivě vyvráceny. Stěžovatelka taktéž zásadně nesouhlasí s tvrzením vedlejšího účastníka o nedostatku její aktivní legitimace k řízení před Ústavním soudem, když převod registrace předmětných přípravků, provedený dávno poté, co došlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky, nemá a nemůže mít žádný vliv na procesní legitimaci stěžovatelky v řízení před Ústavním soudem. Z obsahu ústavní stížnosti vyplývá, že postupem správních soudů došlo k tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv právě stěžovatelky, a nikoli do práv jiné osoby, která se teprve následně (po tomto zásahu do ústavních práv stěžovatelky) stala novým držitelem rozhodnutí o registraci. Proto je stěžovatelka aktivně legitimována k řízení před Ústavním soudem o předmětné ústavní stížnosti, neboť právě do jejích práv napadený rozsudek zasáhl.

III.

9. Z obsahu spisů Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 132/2012 a Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ad 15/2010, které si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti.

10. Rozhodnutím Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) ze dne 31. 12. 2009 sp. zn. SUKLS5992/2009 byla stanovena v souladu s ustanovením § 39c odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění základní výše úhrady pro léčivé přípravky náležející do referenční skupiny č. 24/3 – antihypertenziva, blokátory kalciových kanálů, fenylalkylaminového a benzothiazepinového typu, per os (dále jen „referenční skupina“) a současně byly zařazeny léčivé přípravky (včetně léčivého přípravku Isoptin) do referenční skupiny a změněna výše úhrady z veřejného zdravotního pojištění těchto léčivých přípravků. Proti citovanému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, o kterém rozhodlo Ministerstvo zdravotnictví

Sbirka_nalezu-77.indd 163 18.11.16 13:59

rozhodnutím ze dne 14. 5. 2010 č. j. MZDR8547/2010, sp. zn. FAR:L46/2010, tak, že odvolání stěžovatelky bylo zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí Ústavu bylo potvrzeno. Rozhodnutí o odvolání napadala stěžovatelka žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 11. 2012 č. j. 11 Ad 15/2010-129 zamítl. Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala stěžovatelka kasační stížnost, která byla ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zamítnuta.

IV.

11. Podle ustanovení § 44 věty prvé 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.

12. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud 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 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 dospěl k závěru, že k výše uvedenému porušení práv obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

13. Ústavní soud předně konstatuje, že ve věci v mezidobí od podání ústavní stížnosti rozhodoval o otázce, která tvoří převážnou část stížnostních námitek, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63 rozhodl, „že žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, jako držitelé registrace těchto léčivých přípravků a účastníci správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona jsou v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaného aktivně procesně legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“.

14. S tímto závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se zcela ztotožnil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3910/13 (dostupném stejně jako ostatní citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz). Ústavní soud v citovaném nálezu zdůraznil, že posuzovaná problematika má základ v právu Evropské unie, konkrétně ve směrnici Rady č. 89/105/EHS ze dne 21. prosince 1988 o průhlednosti opatření upravujících tvorbu cen u humánních léčivých přípravků

Sbirka_nalezu-77.indd 164 18.11.16 13:59

a jejich začlenění do oblasti působnosti vnitrostátních systémů zdravotního pojištění (Úř. věst. L 40, 11. 2. 1989, s. 8–11, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05 Svazek 001 s. 345–348). Článek 6 citované směrnice v odstavci 2 přitom deklaruje, že každé „rozhodnutí o zamítnutí zápisu léčivého přípravku do seznamu přípravků hrazených systémem zdravotního pojištění musí obsahovat odůvodnění na základě objektivních a ověřitelných kritérií, včetně, je-li to nezbytné, znaleckých posudků nebo doporučení, o která se rozhodnutí opírá. Kromě toho musí být žadatel informován o opravných prostředcích, kterých může podle platných předpisů využít, a o lhůtách pro jejich uplatnění". Tyto principy dle Ústavního soudu nepředstavují jen požadavky práva Evropské unie na podústavní právo České republiky jako členského státu Evropské unie v dané oblasti úpravy, ale nepřímo se promítají též do výkladu požadavků práva na spravedlivý proces a přístup k soudu podle českého ústavního pořádku.

15. Ústavní soud vyšel ve svém nálezu ze dne 17. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3910/13 ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jak vyplynuly z jeho usnesení ze dne 9. 12. 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63, dále ze svého nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 a dovodil, že „osobami, které jsou přímo dotčeny na svých veřejných subjektivních právech rozhodnutím o výši úhrad léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely hrazených ze zdravotního pojištění, proto musí být též účastníci řízení podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Jedině tak jim bude zajištěno právo na soudní ochranu a na spravedlivý (řádný) proces zaručené Listinou".

16. Z obdobných závěrů vycházel Ústavní soud také ve svém rozhodnutí ze dne 23. 2. 2015 sp. zn. I. ÚS 1251/14, ve kterém konstatoval, že rozhodování o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění se ve vztahu k držitelům registrace těchto léčivých přípravků a účastníkům správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona týká jejich základních práv a svobod podle Listiny (a to práva na podnikání zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny a případně též práva na rovné zacházení, vyplývajícího z čl. 1 Listiny), a proto musí podléhat plnému soudnímu přezkumu před obecnými soudy.

17. Je evidentní, že shora uvedené závěry se věcně uplatní i v dané věci; není totiž důvodu se od nich zde jakkoliv odchýlit, neboť závaznost vykonatelných nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy pro všechny orgány i osoby zásadně dopadá i do rozhodovacích poměrů Ústavního soudu samého.

18. Pokud vedlejší účastník poukazoval na nedostatek aktivní žalobní legitimace stěžovatelky, je nutno poukázat na skutečnost, že stěžovatelka se ústavní stížností domáhala toho, aby byl zrušen v záhlaví uvedený

Sbirka_nalezu-77.indd 165 18.11.16 13:59

rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku soudu prvního stupně, jenž porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky tím, že jí jakožto držitelce registrace předmětného přípravku odepřel právo na soudní ochranu, pokud jde o nesprávnou konkrétní částku hrazenou na léčivo (tj. na předmětný přípravek) z veřejného zdravotního pojištění. V době rozhodování správního soudu prvního stupně stěžovatelka byla nepochybně držitelkou registrace ohledně dotčených léčivých přípravků, skutečnost, že v pozdější době byla registrace ohledně některých z přípravků převedena na jiný subjekt, nemá z hlediska porušení práv stěžovatelky a řízení před Ústavním soudem žádný vliv. Bude nyní na správních soudech, které budou s ohledem na vázanost právním názorem Ústavního soudu ve věci meritorně rozhodovat, aby se žalobní legitimací stěžovatelky ve vztahu k jednotlivým léčivým přípravkům zabývaly.

19. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti jako opodstatněné vyhověl a v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 166 18.11.16 13:59

Č. 80
Ke kolizi mezi svobodou projevu a právem na ochranu osobnosti

Při řešení střetu mezi právem na ochranu osobnosti (čl. 10 Listiny) a svobodou projevu (čl. 17 Listiny) platí, že vydavatel je odpovědný za uveřejnění i tzv. převzatých tvrzení. Současně je však třeba přihlédnout též k tomu, kdo je autorem původního tvrzení převzatého novinářem. Jiná je totiž situace, kdy novinář převezme názor „nahodilé třetí osoby", a jiná, cituje-li názor člověka, který o dané věci musel mít dostatečné a relevantní informace (neboť se jakožto odborník v daném oboru přímo podílel na vypracování znaleckého posudku). Od novináře, který je laikem, a nikoliv specialistou na danou oblast, a který nemá a v konečném důsledku ani nemá mít ambici informovat čtenáře o odborných záležitostech, jelikož daný článek je určen pro nejširší okruh čtenářů, a nikoliv pro odborníky, nelze ostatně ani důvodně očekávat, že jím poskytované informace a jejich celkové vyznění budou zcela přesné a objektivní.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 14. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 2296/14 ve věci ústavní stížnosti Evy Klimovičové, zastoupené Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem, se sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10 – Vinohrady, proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 7. 2013 č. j. 1 Co 83/2013-108, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na ochranu osobnosti, a proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014 č. j. 30 Cdo 4363/2013-121, kterým bylo odmítnuto jako nepřípustné stěžovatelčino dovolání, za účasti Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Economia, a. s., se sídlem Pernerova 673/47, Praha 8, zastoupené JUDr. Pavlem Ondrou, advokátem, se sídlem Tylovo nám. 1, Praha 2, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 167 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených soudních rozhodnutí. K tomu Ústavní soud uvádí, že usnesení Nejvyššího soudu sice nebylo přímo zmíněno v petitu návrhu, nicméně jelikož je pro Ústavní soud závazný obsah podání, a nikoliv pouze jeho petit, právě z obsahu ústavní stížnosti a ze skutečnosti, že kopie tohoto rozhodnutí byla k návrhu přiložena, zdejší soud dovodil, že toto rozhodnutí napadeno bylo, a proto je v dalším řízení přezkoumával.

2. Stěžovatelka ve velmi kuse odůvodněné ústavní stížnosti tvrdí, že napadená rozhodnutí porušila její právo na lidskou důstojnost a osobní čest ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Uvádí, že obecné soudy nevyhověly její žalobě na ochranu osobnosti, kterou se domáhala omluvy a náhrady nemajetkové újmy v penězích za zveřejnění údajně nepravdivé informace, podle níž měla stěžovatelka při vydávání časopisů pro Českou lékařskou komoru způsobit škodu ve výši asi 5 mil. Kč. Stěžovatelka zdůrazňuje, že tato věc byla vyšetřována Policií České republiky (dále jen „Policie"), avšak byla odložena. Znalecký posudek, který byl pro trestní stíhání klíčový, se prý totiž ukázal být chybným. Přesto redaktor portálu www.ihned.cz v článku týkajícím se jiné problematiky (byť rovněž spojené s osobou stěžovatelky) citoval vyjádření autora tohoto znaleckého posudku, který setrval na názoru, že „byla tam pochybení asi za pět milionů korun".

3. Podle stěžovatelky bylo tímto jednáním jednoznačně zasaženo do jejího práva na lidskou důstojnost a osobní čest, neboť ji článek spojuje s trestnou činností, „o níž již bylo v její prospěch pravomocně rozhodnuto". Stěžovatelka považuje článek za úmyslně tendenční již proto, že zbytečně znovu otevírá uzavřenou kauzu a navíc obsahuje citát znalce, kterému veřejnost věří více než Policii. Ani věta, jíž je citace uvozena („znalec si za posudkem stojí"), není zcela neutrální. Skutečnost, že článek vyznívá v její neprospěch a zasahuje do jejích ústavně garantovaných práv, dokumentuje i nenávistná a urážlivá diskuse pod tímto článkem. Vrchní soud a Nejvyšší soud však těmto aspektům případu nepřiznaly dostatečnou váhu a rozhodly protiústavně v její neprospěch.

II. Splnění podmínek řízení

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

Sbirka_nalezu-77.indd 168 18.11.16 13:59

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

5. Vrchní soud v Praze vyjádřil své přesvědčení, že ústavní stížnost není důvodná, a pouze odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí.

6. Nejvyšší soud ve svém vyjádření konstatoval, že podle jeho názoru nedošlo k dotčení základních práv stěžovatelky, a rovněž jen odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

7. Vedlejší účastnice navrhla, aby ústavní stížnost byla odmítnuta. K tvrzení, že stěžovatelka byla poškozena příspěvky v diskusi pod článkem, uvedla vedlejší účastnice, že za ně nemůže nést odpovědnost. Pakliže by se obsah některých příspěvků příčil kodexu provozovatele webu, může jej provozovatel na základě žádosti dotčené osoby stáhnout; o nic takového však stěžovatelka nepožádala. Dále vedlejší účastnice konstatovala, že citaci názoru znalce (třetí osoby) v článku nelze vnímat jako zpochybňování správnosti rozhodnutí Policie o odložení věci. Argument, podle něhož „veřejnost" věří spíš znalci než Policii, není ničím objektivně podložen.

8. Stěžovatelka svého práva repliky nevyužila, ač k tomu byla Ústavním soudem vyzvána.

IV. Podstatný obsah spisu

9. K posouzení ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal spis Městského soudu v Praze sp. zn. 31 C 34/20012.

10. Na stránkách www.ihned.cz byl dne 2. 4. 2009 zveřejněn článek s názvem „Exporadkyně Ratha chce 150 milionů kvůli úplatkářskému videu" (dále též jen „předmětný článek"), v němž bylo mimo jiné uvedeno, že „Policie sice také vyšetřovala, zda se při vydávání časopisu pro komoru žalobkyně neobohatila (komoře měla odvádět polovinu zisku; podle posudku, který vypracoval pro Policii a nové vedení komory znalec, přitom zatajila několik milionů příjmu), Policie ale nakonec tuto část odložila. Klimovičová tvrdí, že posudek byl zmanipulován a na jeho autora podala trestní oznámení, a uvádí ‚Kdybych opravdu komoře něco zpronevěřila, tak už bych seděla.' Rudolf Doucha ze znalecké kanceláře Vox Consult, který na posudku pracoval, si za ním stojí a říká ‚Byla tam pochybení za asi pět milionů'."

11. Stěžovatelka se cítila být tímto článkem, zejména pak výrokem „Byla tam pochybení za asi pět milionů", zkrácena na svých osobnostních právech, a proto na provozovatele webu (vedlejší účastnici) podala žalobu na ochranu osobnosti. Městský soud v Praze (dále též „soud prvního stupně") v řízení zahájeném na základě této žaloby vydal rozsudek ze dne 23. listopadu 2012 č. j. 31 C 34/2012-73; výrokem I uložil žalované uveřejnit po dobu jednoho měsíce na stránkách www.ihned.cz omluvu ve znění: „Provozovatel tohoto serveru se omlouvá MUDr. Evě Klimovičové za výrok

Sbirka_nalezu-77.indd 169 18.11.16 13:59

‚Byla tam pochybení za asi pět milionů' uveřejněný dne 2. 4. 2009 v článku ‚Exporadkyně Ratha chce 150 milionů kvůli úplatkářskému videu' v kontextu s informacemi o vydávání časopisu České lékařské komory." Výrokem II uložil vedlejší účastnici zaplatit stěžovatelce částku 100 000 Kč na náhradu nemajetkové újmy, výrokem III zamítl žalobu ve zbývající části ce 100 000 Kč a výrokem IV rozhodl o náhradě nákladů řízení.

12. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že usnesením Policie ze dne 15. 5. 2007 ČTS: OKFK-44/1-C-2006 byla odložena trestní věc podezření ze spáchání trestného činu zpronevěry proti stěžovatelce. Z tohoto usnesení dle soudu prvního stupně mimo jiné vyplynulo, že závěry znaleckého posudku společnosti VOX CONSULT, s. r. o., byly nepřesné, založené na nedostatečných informacích a podkladech, což ostatně ve svědecké výpovědi uznal i znalec Rudolf Doucha. Dne 9. 11. 2006 byl uveřejněn v časopise EURO č. 46/2006 a na stránkách www.euro.č15.cz článek s názvem „Neznalecký posudek", ve kterém bylo poukazováno na vady výše uvedeného znaleckého posudku.

13. Soud prvního stupně uzavřel, že vedlejší účastnice v předmětném článku předložila veřejnosti většinou pravdivé informace o soudním řízení se stěžovatelkou. Článek však obsahoval nepravdivé sdělení o tom, že i když stěžovatelka byla zproštěna obžaloby pro trestnou činnost, přesto se dopustila „pochybení" v řádu milionů korun. Vedlejší účastnice (resp. její redaktor) přitom již v době zveřejnění článku věděla, že trestní věc byla odložena, a měla k dispozici informace o problematické povaze posudku. Zároveň soud konstatoval, že vydavatel se nemůže zprostit své odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti fyzické osoby poukazem na to, že autorem difamujících výroků je osoba odlišná od něj. Předmětný článek se na stránkách vedlejší účastnice www.ihned.cz nacházel ještě v době řízení před soudem prvního stupně, a to včetně diskuse čtenářů k tomuto článku, přičemž v diskusi se objevují hanlivé obraty na adresu stěžovatelky. Na druhé straně soud přihlédl k tomu, že vedlejší účastnice dala stěžovatelce možnost se k předmětnému výroku vyjádřit a její vyjádření zveřejnila. Vzhledem k těmto skutečnostem považoval soud prvního stupně za přiměřené v projednávané věci přiznání omluvy v rozsahu uvedeném ve výroku I a současně vzhledem k tomu, že čest stěžovatelky a její vážnost ve společnosti byly vystaveny neoprávněnému a hrubému útoku na široce sledovaných internetových stránkách celostátního deníku, přiznal jí i náhradu nemajetkové újmy ve výši 100 000 Kč.

14. K odvolání vedlejší účastnice Vrchní soud v Praze napadeným rozhodnutím rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu v plném rozsahu zamítl, a rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění provedených soudem prvního stupně. Na rozdíl od něj však neshledal neoprávněný zásah

Sbirka_nalezu-77.indd 170 18.11.16 13:59

do osobnostních práv stěžovatelky. Přihlédl k celkovému kontextu předmětného článku, ve kterém se pojednává především o žalobě podané stěžovatelkou v souvislosti s nahrávkou o jejím možném korupčním jednání a kde je obsažen také předmětný výrok. Odvolací soud sice přitakal stěžovatelce v tom směru, že předmětný výrok byl – vzhledem k tomu, o čem článek informoval – již nadbytečný; zároveň však konstatoval, že ostatní informace v článku byly pravdivé. Konkrétně uznal pravdivost informací o tom, že stěžovatelka byla vyšetřována, že trestní věc byla odložena, že v něm stěžovatelka tvrdí, že posudek byl zmanipulován a že na jeho autora podala trestní oznámení. Zmíněno bylo i sdělení stěžovatelky k věci. Článek proto odvolací soud považoval za vyvážený a uzavřel, že se nejednalo o neoprávněný zásah do osobnostních práv stěžovatelky.

15. Následné dovolání stěžovatelky bylo v záhlaví označeným usnesením Nejvyšším soudem odmítnuto jako nepřípustné.

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti jen ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava")]. Ústavní soud není 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 zákonných a podzákonných 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.

V. a) Východiska přístupu Ústavního soudu k posouzení kolize mezi svobodou projevu a osobnostními právy

17. V nyní posuzovaném případě, ač jde v rovině podústavního práva o občanskoprávní spor na ochranu osobnosti, nepochybně dochází též ke střetu dvou subjektivních ústavních práv, a to svobody projevu zaručené čl. 17 Listiny a práva na ochranu osobnostních práv podle čl. 10 odst. 1 Listiny. Svobodou projevu přitom argumentuje vedlejší účastnice a ochranou osobnosti stěžovatelka.

18. Ústavní soud setrvale judikuje, že funkcí soudů a justice obecně je poskytovat ochranu právům jednotlivce (čl. 90 věta prvá Ústavy), v demokratickém právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy) pak i ochranu základním právům a svobodám (čl. 4 Ústavy). Ne vždy jsou všechna základní práva přímo vykonatelná

Sbirka_nalezu-77.indd 171 18.11.16 13:59

a působí vůči jednotlivci bezprostředně. V některých případech působí pouze zprostředkovaně skrze jednotlivé normy podústavního práva tak, že se uplatňují při jeho interpretaci a aplikaci. Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Proto při výkladu či aplikaci podústavního práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto uplatnění ústavně zaručených práv a svobod pečlivě vážit a brát v potaz tak, aby současně dostály své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině podústavního práva, tak právům základním [viz např. nález ze dne sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19); veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná rovněž na http://nalus.usoud.cz]. Ústavní soud též konstantně zdůrazňuje povinnost státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod [srov. kupř. nález sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998 (N 106/12 SbNU 93)], z čehož vyplývá pro obecné soudy povinnost interpretovat jednotlivá ustanovení podústavního práva z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně zaručených práv a svobod. Ústavní soud zasáhne do rozhodovací činnosti obecných soudů a bude chránit základní práva, „pokud se obecné soudy dopustily omylu při hodnocení významu základního práva nebo svobody. Obecně: čím závažnější zásah obecného soudu do určitého práva, tím důkladnější přezkum rozhodnutí obecného soudu Ústavním soudem“ [srov. nález sp. zn. I. ÚS 367/03 ze dne 15. 3. 2005 (N 57/36 SbNU 605)].

19. Obecné soudy proto byly v nyní projednávaném případě konfrontovány s nutností posoudit spor na ochranu osobnosti též optikou kolidujících ústavních subjektivních práv stěžovatelky na straně jedné (ochrana osobní cti a důstojnosti) a vedlejší účastnice na straně druhé (svoboda projevu). Význam každého z kolidujících ústavních práv je pak determinován skutkovými okolnostmi případu a k nim se pojící judikaturou Ústavního soudu, popř. Evropského soudu pro lidská práva, v jejichž rozhodovací činnosti již byla kolize svobody projevu a osobnostních práv opakovaně řešena.

20. V nálezu ze dne 3. 2. 2015 sp. zn. II. ÚS 2051/14 (N 23/76 SbNU 325) abstrahoval Ústavní soud ze své relevantní judikatury i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva následující obecná východiska pro nalezení spravedlivé rovnováhy v případě konkrétní kolize mezi svobodou projevu a ochranou osobnostních práv. Při řešení této kolize musí být brána v potaz zejména 1. povaha výroku (tj. zda jde o skutkové tvrzení či o hodnotový soud), 2. obsah výroku (např. zda jde o projev „politický“ či „komerční“), 3. forma výroku (zejména nakolik je předmětný výrok expresivní či dokonce vulgární), 4. postavení kritizované osoby (např. zda jde o osobu veřejně činnou či dokonce o osobu aktivní v politickém životě, případně o osobu veřejně známou – typicky „hvězdy či hvězdičky showbyznysu“), 5. zda se

Sbirka_nalezu-77.indd 172 18.11.16 13:59

výrok (kritika) dotýká soukromé či veřejné sféry této kritizované osoby, 6. chování kritizované osoby (např. zda kritiku sama „vyprovokovala“ či jak se posléze ke kritice postavila), 7. kdo výrok pronáší (např. zda se jedná o novináře, běžného občana, politika apod.) a konečně 8. kdy tak učiní (tzn. např. jaké měl či mohl mít jeho autor v daný okamžik k dispozici konkrétní údaje, z nichž vycházel, a v jaké situaci tak učinil). Každý z těchto faktorů hraje jistou roli při hledání spravedlivé rovnováhy mezi základními právy stojícími v kolizi, ovšem jejich relativní váha závisí vždy na jedinečných okolnostech každého případu. Zároveň Ústavní soud zdůrazňuje, že tento výčet relevantních faktorů není taxativní; v úvahu musí být vždy vzat celkový kontext věci a ve specifických případech mohou být významné i okolnosti, jež nelze do žádné z právě zmíněných kategorií zařadit.

V. b) Aplikace těchto východisek na nyní projednávanou věc

21. Relevantní část předmětného výroku [„Policie sice také vyšetřovala, zda se při vydávání časopisu pro komoru žalobkyně neobohatila (komoře měla odvádět polovinu zisku; podle posudku, který vypracoval pro Policii a nové vedení komory znalec, přitom zatajila několik milionů příjmu), Policie ale nakonec tuto část odložila. Klimovičová tvrdí, že posudek byl zmanipulován a na jeho autora podala trestní oznámení, a uvádí ‚Kdybych opravdu komoře něco zpronevěřila, tak už bych seděla.‘ Rudolf Doucha ze znalecké kanceláře Vox Consult, který na posudku pracoval, si za ním stojí a říká ‚Byla tam pochybení za asi pět milionů‘.“] je již s ohledem na žánr článku (v podstatě se jedná o zprávu) skutkovým tvrzením. Jak plyne z již citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 2051/14, podmínkou oprávněnosti takového výroku způsobilého zasáhnout do osobnostních práv dotčené osoby je zásadně jeho pravdivost. Ústavní soud se nicméně ztotožňuje s hodnocením provedeným Vrchním soudem v Praze, podle něhož jsou informace v článku obsažené pravdivé.

22. Jak totiž vyplynulo z provedeného dokazování a z jeho hodnocení obecnými soudy, pravdivá je i informace o tom, že znalec Rudolf Doucha si stále stojí za závěry znaleckého posudku. Ačkoliv sám Rudolf Doucha ve své výpovědi před soudem prvního stupně popíral, že by takové tvrzení v rozhovoru s novinářem Markem Pokorným pronesl, dospěl tento soud ke skutkovému závěru, že proneseno bylo. Tento svůj závěr opřel o několik argumentů (srov. č. l. 76 až 77). V prvé řadě zdůraznil, že svědek Pokorný (autor předmětného článku) vypovídal věrohodně a konzistentně (na své výpovědi setrval i v konfrontaci s Rudolfem Douchou), o čemž ostatně svědčí i doložené poznámky, na jejichž základě byl článek napsán a v nichž je uvedeno telefonní číslo R. Douchy stejně jako rozporovaný výrok. Městský soud přihlédl rovněž k tomu, že svědek Pokorný neměl žádný důvod, pro který by si měl předmětný výrok znalce vymyslet, zejména i proto, že tento

Sbirka_nalezu-77.indd 173 18.11.16 13:59

výrok pro článek nebyl stěžejní. Naopak výpověď Rudolfa Douchy (i ve světle skutečnosti, že svou výpověď při konfrontaci změnil), vyhodnotil soud prvního stupně jako nevěrohodnou a nepřesvědčivou. Přihlédl i k existenci zřejmých motivů, jež mohly znalce Rudolfa Douchu vést k popření skutečnosti, že předmětné tvrzení skutečně pronesl; v tomto kontextu zmínil soud prvního stupně např. to, že tímto tvrzením mohla být porušena znalcova povinnost mlčenlivosti, či to, že proti němu bylo v souvislosti s předmětným výrokem vedeno soudní řízení.

23. Proti tomuto hodnocení skutkového stavu ze strany soudu prvního stupně přitom stěžovatelka v ústavní stížnosti nijak nebrojila a ani Ústavní soud sám, veden zásadou, podle níž mu nepřísluší přehodnocovat dokazování prováděné obecnými soudy, nemá důvod toto hodnocení (jakož ani akceptaci tohoto postupu ze strany soudu odvolacího a soudu dovolacího) z ústavněprávních hledisek jakkoliv zpochybňovat. Je to totiž právě nalézací soud, který je nejlépe schopen (a zároveň povolán) posuzovat hodnověrnost před ním bezprostředně provedených důkazů a z těchto důkazů pak vyvodit odpovídající skutkové závěry.

24. Uvedené přirozeně neznamená, že je pravdivé i samotné tvrzení znalce, že „tam pochybení za asi pět milionů" skutečně „byla". Toto tvrzení ovšem nelze bez dalšího přičítat k tíži vedlejší účastnici. V této souvislosti je totiž klíčové, že předmětné tvrzení třetí osoby bylo vedlejší účastnicí zasazeno v určitém kontextu (tj. vedle informace o tom, že Policie věc odložila, a otištěno zde bylo rovněž vyjádření MUDr. Klimovičové, v němž označila posudek za zmanipulovaný a že na jeho autora podala trestní oznámení), a také, že vedlejší účastnice prezentuje toto tvrzení toliko jako osobní názor znalce Rudolfa Douchy (arg. „si za ním stojí"). Proto – byť přitakává i závěru Vrchního soudu v Praze, podle něhož bylo uvedení této informace v kontextu článku nadbytečné – považuje Ústavní soud předmětný článek (včetně předmětné informace) za vyvážený a pravdivý.

25. Jakkoliv totiž Ústavní soud nezpochybňuje odpovědnost vydavatele za uveřejnění i tzv. převzatých tvrzení [k tomu blíže viz např. nález sp. zn. III. ÚS 73/02 ze dne 17. 2. 2004 (N 21/32 SbNU 193)], je třeba v nyní projednávaném případě vycházet z toho, že názor R. Douchy nebyl v předmětném textu uveden jako názor „nahodilé třetí osoby", nýbrž jako názor člověka, který o dané věci musel mít dostatečné a relevantní informace, neboť se jakožto odborník v daném oboru přímo podílel na vypracování znaleckého posudku. Od novináře, který byl samozřejmě laikem, a nikoliv specialistou na danou oblast, a který neměl a v konečném důsledku ani neměl mít ambici informovat čtenáře o odborných záležitostech, jelikož daný článek byl určen pro nejširší okruh čtenářů, a nikoliv pro odborníky, proto nelze důvodně očekávat, že jím poskytované informace a jejich celkové vyznění budou zcela přesné či dokonce objektivní. Takovéto

Sbirka_nalezu-77.indd 174 18.11.16 13:59

požadavky kladené na média by totiž byly v konečném důsledku značně nereálné. Za podstatnou v nyní projednávané věci proto Ústavní soud pokládá především skutečnost, že se novinář nespokojil pouze s informací ohledně závěru sporného znaleckého posudku, nýbrž že znalce R. Douchu následně i oslovil, znovu se jej na tento posudek dotázal, a tím, že jeho odpověď publikoval, proto nepochybil. Z celkových popsaných okolností tohoto případu je totiž zcela zřejmé, že důvodem zveřejnění názoru R. Douchy ze strany novináře nebyla samoúčelná a nepodložená skandalizace MUDr. Klimovičové, nýbrž že jeho publikováním došlo přiměřeným způsobem k informování veřejnosti, a to zcela v intencích judikatorních závěrů, plynoucích např. z citovaného nálezu sp. zn. III. ÚS 73/02 anebo z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 214/2000 (www.nsoud.cz).

26. Ve prospěch závěru, podle něhož předmětným výrokem nedošlo k neoprávněnému zásahu, hovoří i celá řada dalších shora zmíněných relevantních faktorů. Článek informuje o věci obecného významu, stěžovatelka byla osobou veřejně činnou v relativně významném postavení (poradkyně ministra), předmětné tvrzení je z hlediska formy korektní a vyvážené (nikoliv přehnaně expresivní či snad dokonce vulgární) a nedotýká se soukromého života stěžovatelky.

27. Po vedlejší účastnici – podnikatelce v oblasti médií – je přirozeně možno požadovat zvýšenou míru profesionální péče, pokud jde o prezentaci informací způsobilých zasáhnout do osobnostních práv jednotlivce. Této povinnosti však – jak plyne již ze shora uvedeného – vedlejší účastnice v zásadě dostála. Informace v článku, včetně informace o „pochybení asi za pět milionů", byly předloženy ve vyváženém kontextu a stěžovatelce byl dán dostatečný prostor, aby se k věci vyjádřila.

28. Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že vedlejší účastnici (v předcházejícím řízení před obecnými soudy žalované) nelze přičítat k tíži, jak je (pravdivý a v zásadě vyvážený) článek hodnocen veřejností, či dokonce to, že veřejnost dle stěžovatelky obecně více důvěřuje znalcům než Policii. Pakliže by stěžovatelka měla za to, že k zásahu do jejích osobnostních práv došlo právě v rámci diskuse pod článkem, mohla vedlejší účastnici požádat o stažení (smazání) takového příspěvku. Jak však plyne z obsahu spisu (i z vyjádření vedlejší účastnice, které stěžovatelka nerozporovala), o nic takového stěžovatelka nepožádala.

29. Ústavní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí obecných soudů jsou ústavně souladná a nedošlo jimi k porušení práva stěžovatelky na lidskou důstojnost a osobní čest ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud ústavní stížnost zamítl jako nedůvodnou podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 175 18.11.16 13:59

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

Sbirka_nalezu-77.indd 176 18.11.16 13:59

Č. 81
K odškodnění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným vězněním v době komunistického režimu

Nároky jednotlivců, kteří v době nesvobody odmítli z důvodu náboženského či obdobného přesvědčení nastoupit vojenskou službu, a byli proto v době nesvobody nespravedlivě odsouzeni a uvězněni, které byly vzneseny před vydáním stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25. 11. 2014 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), je třeba brát stejně vážně jako ty, které byly před vydáním stanoviska i rozhodnuty, a to i z hlediska výše odškodnění. Je proto namístě těm jednotlivcům, kteří své nároky uplatnili před vydáním citovaného stanoviska, přiznat i přiměřené zadostiučinění v penězích, a to ve výši odpovídající tomu, kdyby se na jejich nespravedlivé věznění v době nesvobody skutečně vztahoval čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ani zákonodárce, a tím méně pak soudy totiž jistě nemohou odškodnit všechna příkoří, která vznikla v době nesvobody. Ovšem tam, kde již soudní rozhodnutí, byť byla založena na nesprávném výkladu vnitrostátního práva či mezinárodní úmluvy, založila legitimní očekávání poškozených, že právě jim učiněné křivdy se stát rozhodl odškodnit, nemohou soudy tato legitimní očekávání zklamat ve vztahu k poškozeným, kteří své uplatnili nároky dříve, než Ústavní soud uznal chybnost svého dosavadního výkladu.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 15. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 819/15 ve věci ústavní stížnosti Rudolfa Oprendeka, zastoupeného JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2015 č. j. 30 Cdo 5177/2014-122 a proti výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2014 č. j. 70 Co 248/2014-97 ve věci zadostiučinění za nemajetkovou újmu za nezákonné věznění v době komunistického režimu, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 177 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2015 č. j. 30 Cdo 5177/2014-122 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 2. 2015 č. j. 30 Cdo 5177/2014-122 se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Včas podanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí. Ze soudních rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel byl rozsudkem Vojenského obvodového soudu Prešov ze dne 10. 11. 1981 uznán vinným trestným činem nenastoupení služby v ozbrojených silách a odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání dvou let nepodmíněně, přičemž trest vykonal v celkové délce 400 dnů. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 1. 2011 byl odsuzující rozsudek Vojenského obvodového soudu Prešov zrušen s účinky na území České republiky a trestní stíhání stěžovatele bylo zastaveno. Stěžovatel uplatnil u Ministerstva spravedlnosti, tedy vedlejšího účastníka, nárok na náhradu nemajetkové újmy za nezákonné věznění. Vedlejší účastník jeho nároku nevyhověl, proto se stěžovatel obrátil se žalobou na Obvodní soud pro Prahu 2, který nejprve stěžovateli vyhověl a rozsudkem ze dne 31. 1. 2012 č. j. 18 C 247/2011-20 přiznal stěžovateli zadostiučinění ve výši 360 000 Kč a náhradu nákladů řízení. Tuto částku stěžovateli vedlejší účastník také vyplatil, ovšem zároveň podal nejprve neúspěšně odvolání k Městskému soudu v Praze a poté úspěšně dovolání k Nejvyššímu soudu, který rozsudkem ze dne 21. 8. 2013 č. j. 30 Cdo 417/2013-72 oba rozsudky nižších soudů zrušil a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 2 k novému řízení.

2. V novém řízení obvodní soud stěžovatelovu žalobu rozsudkem ze dne 29. 11. 2013 č. j. 18 C 247/2011-81 zamítl s odůvodněním, že nárok na náhradu nemajetkové újmy nemá oporu ve vnitrostátní zákonné úpravě a s ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu je vyloučena i přímá aplikace Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Evropská úmluva"), neboť k nezákonnému omezení stěžovatelovy osobní svobody došlo ještě předtím, než se stala pro Českou republiku závaznou, a okamžik, kdy došlo k zastavení trestního stíhání stěžovatele, na tom již nemůže nic změnit.

3. Městský soud v Praze ovšem vyhověl výše označeným rozsudkem ze dne 17. 7. 2014 stěžovatelovu odvolání. Vyšel přitom z toho, že

Sbirka_nalezu-77.indd 178 18.11.16 13:59

k omezení stěžovatelovy osobní svobody došlo předtím, než se stala pro Českou republiku závaznou Evropská úmluva, takže podle judikatury Nejvyššího soudu nebylo možno stěžovatelův nárok posoudit podle jejího ustanovení čl. 5 odst. 5. Městský soud však zohlednil, že v nálezu sp. zn. IV. ÚS 500/13 ze dne 5. 11. 2013 (N 180/71 SbNU 163), stejně jako v nálezech následujících, Ústavní soud konstatoval, že pokud došlo v rámci rehabilitace ke zrušení rozhodnutí vynesených soudy nedemokratického režimu, popřípadě pokud byla konstatována účast na rehabilitaci, přísluší osobám nezákonně zbaveným svobody vůči státu vymahatelné právo na majetkové i nemajetkové odškodnění, přičemž toto odškodnění mohl poškozený požadovat až po vydání rozhodnutí o rehabilitaci. Nedostatky právní úpravy náhrady nemateriální újmy v zákoně 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, lze přitom v případě nezákonného rozhodnutí o vazbě a trestu vydaného před účinností Evropské úmluvy pro Českou republiku překlenout přímou aplikací čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy. Vycházeje z této judikatury, shledal Městský soud v Praze, že stěžovatelův nárok na odškodnění za nemajetkovou újmu se odvíjí teprve od jeho účasti na rehabilitaci, tedy od vydání usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 1. 2011, čili z doby, kdy již byla Evropská úmluva pro Českou republiku závazná. Stěžovatel byl nezákonně vězněn po dobu 400 dní, přísluší mu tedy nárok na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu podle čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy. Stěžovatel přitom požadoval odškodnění ve výši odpovídající necelé polovině rozmezí stanoveného v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. 30 Cdo 2357/2010 a vedlejší účastník proti samotné výši nároku ničeho nenamítal. Nemohlo přitom dosud dojít k promlčení nároku na přiznání zadostiučinění, neboť šestiměsíční promlčecí lhůta podle § 32 a násl. zákona č. 82/1998 Sb. dosud neuplynula. Městský soud proto stěžovatelovu nároku vyhověl a změnil napadený rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 tak, že žalobě o zaplacení částky 360 000 Kč vyhověl a přiznal stěžovateli také náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně ve výši 28 798 Kč a náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 8 228 Kč.

4. Vedlejší účastník podal proti tomuto rozsudku dovolání, jemuž Nejvyšší soud vyhověl výše označeným rozsudkem ze dne 10. 2. 2015, jímž přiznal stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního i druhého stupně ve stejné výši jako předtím městský soud i náhradu nákladů řízení před Nejvyšším soudem ve výši 8 228 Kč a konstatoval, že trestním stíháním stěžovatele bylo porušeno jeho právo na svobodné přesvědčení, názor a jeho projev, právo na spravedlivý proces a v důsledku uvěznění i právo na svobodný život a osobní bezpečnost. Samotný výrok o žalobě

Sbirka_nalezu-77.indd 179 18.11.16 13:59

na zaplacení částky 360 000 Kč ovšem změnil tak, že žalobu zamítl. Nejvyšší soud ve svém rozsudku při rozhodování o samotném nároku na přiměřené zadostiučinění reflektoval stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25. 11. 2014 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), stejně jako na ně navazující nález sp. zn. III. ÚS 1856/13 ze dne 18. 12. 2014 (N 233/75 SbNU 597), z jehož bodu 16 vyplývá, že nemá dojít k poškození žadatelů o odškodnění, o jejichž nároku nebylo „shodou okolností" do přijetí stanoviska pléna rozhodnuto. V případě stěžovatele to podle Nejvyššího soudu znamenalo, že jeho nárok nebylo možno mít za nedůvodný, ovšem v pozitivním právu mu neodpovídala žádná jiná forma odškodnění než úprava obsažená v § 31a zákona č. 82/1998 Sb. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž ke vzniku nemajetkové újmy došlo. Právě tyto okolnosti pak vedly Nejvyšší soud k závěru, že stěžovateli lze vyhovět leda formou morálního zadostiučinění. Jiná forma zadostiučinění se zde podle Nejvyššího soudu nemohla pro časový odstup od doby vzniku a trvání újmy uplatnit.

II.

5. Stěžovatel nyní napadá rozsudek Nejvyššího soudu a výrok II rozsudku Městského soudu v Praze ústavní stížností. Stěžovatel nejprve připomíná, že v důsledku rozsudku Nejvyššího soudu má po dvou letech vrátit přijaté zadostiučinění ve výši 360 000 Kč, takže spolu s částkou 69 414 Kč vzniklou v důsledku přepočítání částky náhrady nákladů nově určené Městským soudem v Praze v jeho neprospěch, má státu vrátit celkem 429 414 Kč, tedy částku, kterou ve svých 53 letech nemůže ze své dělnické mzdy do důchodu splatit. „Morální satisfakce" tak přináší stěžovateli „ekonomickou likvidaci". Stěžovatel předně zdůrazňuje zbytečnost dalších polemik ohledně aplikace čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy, neboť Ústavní soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 jasně konstatoval, že se toto ustanovení má aplikovat na ty, kdo podali v obdobných věcech žalobu před uveřejněním tohoto stanoviska, což je i jeho případ. Nemá se tak podle stěžovatele aplikovat zákon č. 82/1998 Sb., neboť jeho aplikaci jasně vylučuje jeho ustanovení § 36, podle něhož se odpovědnost podle tohoto zákona vztahuje na škodu způsobenou až těmi rozhodnutími, která byla vydána ode dne účinnosti zákona.

6. Pokud pak chce Nejvyšší soud zabránit nerovnosti osob v obdobném právním postavení, tak chce brojit proti něčemu, co reálně existuje a čemu nelze zabránit. Některým žadatelům byla náhrada nemateriální újmy soudy pravomocně přiznána a vyplacena, jedné žadatelce ji Ministerstvo spravedlnosti začalo vyplácet dobrovolně, naopak stěžovateli již byla částka vyplacena a nyní mu ji Nejvyšší soud svým rozhodnutím odňal.

Sbirka_nalezu-77.indd 180 18.11.16 13:59

Takovou situaci lze podle stěžovatele řešit jedině postupem naznačeným Ústavním soudem v nálezu sp. zn. II. ÚS 290/05 ze dne 1. 12. 2005 (N 221/39 SbNU 337), kde uvedl: „Ústavní soud pouze poukazuje na svoji judikaturu týkající se problematiky rehabilitací a restitucí, podle níž ne vždy lze napravit všechny křivdy způsobené v minulém režimu. O to více však musí trvat na tom, aby v případech, kdy náprava nespravedlivých nebo nezákonných rozhodnutí v současné době ještě možná je, byla orgány k tomu povolanými učiněna." Proto tam, kde nápravu provést lze, by provedena být i měla, ovšem Nejvyšší soud postupuje přesně opačně a nerovnosti již existující ještě prohlubuje.

7. Navíc zadostiučinění formou omluvy či konstatování porušení práva, jež zde Nejvyšší soud označil za dostatečné, je vhodné tam, kde se stát dopustil pouze drobného pochybení, nikoli však v případě tak závažného zásahu do práv občana, jakým je dlouhodobé zbavení osobní svobody. Při takovém porušení práv je omluva bez přiměřené finanční kompenzace ve skutečnosti výsměchem občanovi a pošlapáním jeho lidské důstojnosti. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva má v případě nevinně vězněných osob stát poskytnout jednak náhradu materiální újmy, dále náhradu nemateriální újmy a konečně náhradu nákladů právního zastoupení. Není přitom žádný důvod k tomu, aby byla stěžovateli poskytnuta první a třetí z uvedených složek náhrady a druhá složka mu byla odepřena.

8. Stěžovatel brojí také proti tomu, že na něj byla retroaktivně použita nová metodika Nejvyššího soudu pro určení nákladů řízení pomocí jednotné aplikace § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), což ale popírá základní princip stanovení advokátovy odměny, totiž stanovit odměnu podle významu věci. Nejvyšší soud se také zabýval pouze dovoláním vedlejšího účastníka, přestože i stěžovatel podal dovolání, které navíc i doplnil.

9. Stěžovatel proto navrhuje zrušení shora označeného rozsudku Nejvyššího soudu, neboť jím dochází k porušení jeho práv podle čl. 1 a čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), čl. 89 odst. 2 Ústavy a čl. 5 odst. 5 a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

10. K ústavní stížnosti se k výzvě vyjádřil Městský soud v Praze, který toliko odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a odůvodnění následného rozhodnutí Nejvyššího soudu.

11. Nejvyšší soud ve svém vyjádření znovu zdůraznil, že při neexistenci pozitivní právní normy, z níž by stěžovateli vyplýval nárok na odškodnění, nemohl soud žádnou pozitivní právní úpravu přímo aplikovat. Nedomnívá se ani, že by vůči stěžovateli postupoval retroaktivně v otázce nákladů řízení. Nejvyšší soud sice s politováním připouští, že podle odůvodnění svého rozhodnutí přehlédl stěžovatelovo dovolání do nákladového

Sbirka_nalezu-77.indd 181 18.11.16 13:59

výroku odvolacího soudu, tato nedůslednost odůvodnění však neměla žádný vliv na výrok jeho rozhodnutí. Z těchto důvodů Nejvyšší soud navrhuje, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

12. Vedlejší účastník se ve stanovené lhůtě k výzvě nevyjádřil.

III.

13. Ústavní stížnost je důvodná. Stěžovateli je třeba především přitakat v tom, že právní otázkou, která byla předmětem judikatorního vývoje v otázce přiměřeného zadostiučinění za dobu protiprávního věznění mužů, kteří v době nesvobody odmítli z důvodu náboženského či obdobného přesvědčení nastoupit vojenskou službu v řadách takzvané Československé lidové armády, a byli proto nespravedlivě odsouzeni a uvězněni, je v první řadě to, zda je na jejich věznění možno vztáhnout ustanovení čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy, či nikoli. Otázka aplikace zákona č. 82/1998 Sb. je až druhotná a dá se říci instrumentální, neboť nejprve je potřeba stanovit, které právo vyplývá jednotlivcům v jurisdikci České republiky z tohoto ustanovení Evropské úmluvy, a zda vůbec jaké, a teprve v druhé řadě je možno řešit, jak takto vzniklý závazek státních orgánů naplnit prostřednictvím interpretace a aplikace vnitrostátních zákonů a jiných právních předpisů.

14. Tento přístup vyplývá jednak z povahy mezinárodněprávních závazků České republiky, k jejichž dodržování zavazuje státní orgány nejen mezinárodní právo (viz zásadu *pacta sunt servanda* vyjádřenou v čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, publ. pod č. 15/1988 Sb.), ale i sama Ústava, jak plyne z jejího z čl. 1 odst. 2; zejména pak tento přístup plyne z čl. 10 Ústavy. Jeho znění se proměnilo účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tedy tzv. euronovely Ústavy. Od její účinnosti jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Mezinárodní smlouvy tedy požívají takzvané aplikační přednosti.

15. Z aplikační přednosti mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy plyne nejprve povinnost jak obecných soudů, tak Ústavního soudu interpretovat jednak obsah mezinárodní smlouvy, jednak obsah vnitrostátního zákona, který na danou oblast dopadá souběžně s normou mezinárodního práva. Pokud dojde k rozporu mezi takto vyloženými právními normami, musí si soudce klást otázku, zda je možno vnitrostátní zákon vyložit souladně s mezinárodní smlouvou, tedy provést jeho mezinárodně konformní výklad, který představuje prvou povinnost vyplývající z čl. 10 Ústavy. Pokud text zákonné normy mezinárodně konformní aplikaci nepřipouští, nastává konflikt, v němž musí zákonná norma mocí čl. 10 Ústavy prohrát a soud musí aplikovat přímo normu mezinárodní smlouvy, což představuje druhou povinnost vyplývající z této ústavní kautely. Konečně pokud nejde mezi

Sbirka_nalezu-77.indd 182 18.11.16 13:59

mezinárodní smlouvou a domácími zákony o konflikt, ale o mezeru ve vnitrostátní úpravě, tedy o situaci, kdy vnitrostátní právo například neposkytuje ochranu právním nárokům, jimž ji podle mezinárodní smlouvy poskytovat má, je namístě přímo aplikovat normu vyplývající z mezinárodní smlouvy, což představuje třetí povinnost plynoucí z čl. 10 Ústavy. V nyní posuzovaném případě, který se týká vztahu čl. 5 Evropské úmluvy k zákonům upravujícím odškodnění za věznění, přitom nevznikla otázka konfliktu mezi tímto článkem a vnitrostátní úpravou odškodňování obětí nezákonného zbavení osobní svobody, nýbrž buď otázka nutnosti tyto předpisy vyložit konformně s Evropskou úmluvou, nebo možnost toho, že tato vnitrostátní úprava neposkytovala dostatečné nástroje k naplnění povinností, které podle dřívějšího názoru Ústavního soudu vyplývaly České republice z čl. 5 Evropské úmluvy. Obecné soudy a Ústavní soud se přitom neshodovaly v tom, o kterou z uvedených dvou situací jde, což plyne z výkladových pochybností, které aplikace čl. 5 na situaci odpíračů vojenské služby věžněných v době nesvobody vyvolávala.

16. Normu obsaženou v mezinárodní smlouvě je přitom nejprve potřeba interpretovat, což je komplikované již proto, že autentickým, a tedy jedině závazným jazykem mezinárodních smluv začasté není čeština, ale jiné jazyky (u Evropské úmluvy, o niž nyní jde, je to francouzština a angličtina); dále proto, že je při jejich výkladu nutno často použít tzv. autonomní výklad (tedy výklad jednotlivých právních pojmů obsažených v mezinárodní smlouvě, který nevychází z jejich zažitého významu ve vnitrostátním právu, ale ze specifického významu v kontextu dané smlouvy); a konečně, že je při tomto výkladu nutno zohlednit také rozhodovací činnost těch orgánů a těles, které jsou k výkladu daného mezinárodního instrumentu povolány samotnou touto smlouvou (v případě Evropské úmluvy je takovým tělesem Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku, jak plyne z jejího čl. 32). I při zohlednění těchto výkladových postupů však mohou být vnitrostátní soudy, včetně Ústavního soudu, mnohdy v nejistotě, který výklad normy přímo aplikovatelné mezinárodní smlouvy je správný. Zatímco v případě obdobných pochybností o výkladu norem práva Evropské unie se vnitrostátním soudům nabízí (a v případě vrcholných soudů dané země dokonce takříkajíc „vnucuje“) cesta položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, v případě většiny mezinárodních smluv takový orgán nadaný pravomocí odstraňovat pochybnosti vzniklé při aplikaci na vnitrostátní úrovni ještě během samotného řízení chybí. Nejinak je tomu i v případě Evropské úmluvy (jakkoli to v budoucnu patrně změní zatím neúčinný Protokol č. 16, který však Českou republikou dosud nebyl ani podepsán, natož ratifikován), kterou si vnitrostátní soudy mají vykládat samy, respektujíce přitom obě její autentická znění, autonomní výklad a judikaturu Evropského soudu

Sbirka_nalezu-77.indd 183 18.11.16 13:59

pro lidská práva, případně dříve fungující Evropské komise pro lidská práva. Z toho plyne vnitrostátním soudům značná odpovědnost, a to jak soudům obecným, tak i Ústavnímu soudu.

17. Pochybí-li totiž české soudy při výkladu a aplikaci Evropské úmluvy v kontextu českého právního řádu, což se může stát i Ústavnímu soudu, vyvolává to dva možné důsledky. Pokud jde o pochybení ve výkladu v neprospěch jednotlivce, jde o porušení mezinárodněprávního závazku, které je řešitelné cestou mezinárodního práva. Konkrétně v případě Evropské úmluvy mají dotčení jednotlivci možnost tento výklad napadnout stížností k Evropskému soudu pro lidská práva, který svým výkladem překoná výkladové pochybení vnitrostátních soudů, které pak mají možnost, ba povinnost tuto korekci výkladu zohlednit jak obecně, tak v konkrétním případě, k čemuž se nyní Ústavnímu soudu nabízí cesta prostřednictvím obnovy řízení upravené v § 119 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

18. Pokud se naopak české soudy dopustí výkladového pochybení ve prospěch jednotlivce, na úkor státu, nejde o porušení Evropské úmluvy v pravém slova smyslu, neboť členským státům Rady Evropy nic nebrání poskytnout jednotlivcům v jejich jurisdikci větší rozsah práv, než jim přikazuje společný evropský standard vyjádřený v Evropské úmluvě, ať už rozhodnutím moci zákonodárné, nebo soudní. Z pohledu vnitrostátního ovšem o pochybení jde, neboť i chybným výkladem a aplikací Evropské úmluvy ve prospěch jednotlivce soudy poruší povinnost vyplývající jim z čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud tedy soud uloží státu ve prospěch jednotlivce povinnost, která ve skutečnosti nevyplývá ani z vnitrostátních předpisů, ani z mezinárodní smlouvy podle čl. 10, poruší svou vázanost právem vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy. Takové pochybení však patrně nenapraví kvůli vnějšímu podnětu ze strany mezinárodních orgánů, ale z pohnutky vnitřní, tedy rozhodnutím o přehodnocení dosavadní judikatury a o provedení judikatorního odklonu.

19. Právě k takovému vývoji došlo i v otázce přiměřeného zadostiučinění za dobu protiprávního věznění mužů, kteří v době nesvobody odmítli z důvodu náboženského či obdobného přesvědčení nastoupit vojenskou službu. V nálezu ze dne 23. 5. 2012 sp. zn. I. ÚS 3438/11 (N 111/65 SbNU 497) totiž Ústavní soud vyslovil názor, že se nárok na náhradu za nemateriální újmu založený čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy odvíjí od účasti dotčené osoby na rehabilitaci, resp. od rozhodnutí z roku 2003, kterým bylo v onom případě zrušeno odsuzující rozhodnutí z padesátých let. Dospěl tedy k závěru, že má být podle tohoto ustanovení odškodněn i zásah do práva na osobní svobodu, k němuž sice došlo v období nesvobody, tedy předtím, než Evropská úmluva nabyla dne 18. 3. 1992 účinnosti pro Českou republiku, resp. pro její federální předchůdkyni ČSFR, ovšem soudy nezákonnost takového zásahu

Sbirka_nalezu-77.indd 184 18.11.16 13:59

konstatovaly v rámci rehabilitačního řízení až po 18. 3. 1992. K obdobnému závěru, tedy že v případě uplatňování nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu stěžovatele způsobenou zatčením, zadržením a výkonem vazby nebo trestu je třeba postupovat podle čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy bez ohledu na to, že k samotnému zatčení nebo zadržení a ke vzniku nemajetkové újmy došlo před 18. 3. 1992, dospěl v několika nálezech rovněž IV. senát Ústavního soudu [např. nálezy ze dne 30. 4. 2013 sp. zn. IV. ÚS 662/12 (N 70/69 SbNU 255) a ze dne 24. 4. 2014 sp. zn. IV. ÚS 644/13 (N 66/73 SbNU 241), dostupné též na http://nalus.usoud.cz].

20. Ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25. 11. 2014 ovšem dospěl Ústavní soud k závěru, že byl tento přístup založen na chybném výkladu časových účinků Evropské úmluvy a že pokud je Evropská úmluva vykládána správně a v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, pak povinnost státu dostát požadavkům plynoucím z čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy ve skutečnosti na nároky odpíračů perzekvovaných v době nesvobody nedopadá z důvodů *ratione temporis*. Na základě důkladného výkladu Evropské úmluvy tak dospěl Ústavní soud k prvnímu výroku svého stanoviska: „Nárok na náhradu nemateriální újmy podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vzniká za předpokladu, že k zásahu státu do osobní svobody dotčené osoby došlo, resp. tento zásah byl ukončen až poté, co se tato mezinárodní úmluva stala pro Českou republiku závaznou (tj. od 18. 3. 1992); okamžik účasti této osoby na rehabilitaci není z tohoto hlediska relevantní."

21. Bylo ovšem nutno vyřešit také intertemporální účinky tohoto judikatorního odklonu, a to zejména s ohledem na legitimní očekávání těch osob, které již nárok na odškodnění v souladu s dřívější judikaturou Ústavního soudu uplatnily u obecných soudů. Ústavní soud se proto dále zabýval i tím, zda z pouhé nemožnosti postupu podle čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy nutně plyne, že těmto dříve uplatněným nárokům nelze vyhovět. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není, a to na základě následující úvahy obsažené v bodech 33 a 34 stanoviska: „Jak totiž plyne ze shora uvedeného, judikatorní odklon, který je tímto stanoviskem proveden, může mít buď prospektivní, anebo též retrospektivní účinky. Ohledně jeho prospektivních účinků, tedy ve vztahu k potenciálním řízením, která ještě nebyla zahájena, nelze vznášet žádné rozumné pochybnosti, a proto není třeba v tomto směru ani blíže argumentovat. Ve vztahu k účinkům retrospektivním však Ústavní soud vychází z toho, že se v daných případech jedná o čistě vertikální vztah mezi státem a žadatelem o odškodnění za nemajetkovou újmu, kdy proto použitím (byť i nesprávného) právního názoru nemůže dojít k poškození právní sféry jiných osob. Je třeba vycházet rovněž z toho, že Ústavní soud rozhoduje za situace, kdy v několika jiných a právně srovnatelných případech již bylo navrhovatelům vyhověno. Učinit za této situace

Sbirka_nalezu-77.indd 185 18.11.16 13:59

judikatorní odklon v neprospěch několika navrhovatelů (čistá prospektivita), v jejichž případě zatím ještě vyhověno nebylo, by proto Ústavní soud považoval za zjevně nespravedlivé, a vytvářel by tím další nerovnost a křivdu, a to i v rámci této skupiny osob, které se nacházely v principiálně srovnatelné právní situaci, řádně se domáhaly svých práv, nicméně jen některé z nich měly to ‚štěstí', že jejich případy byly rozhodnuty ještě před tímto judikatorním odklonem."

22. Jinak řečeno, Ústavní soud nejprve prvým výrokem uznal, že jeho dosavadní výklad čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy, uplatňovaný některými senáty, byl chybný, a nově poskytl ve stanovisku výklad správný. Druhým výrokem se však zaměřil na žadatele, kteří stejně jako stěžovatel v nyní projednávané věci inspirováni dřívějším chybným výkladem požádali o přiměřené zadostiučinění, a ve vztahu k nim založil druhým výrokem stanoviska fikci, že k dosud podaným žádostem je třeba přistupovat tak, jako by onen původní výklad byl správný, neboť právě na tomto předpokladu bylo založeno jejich legitimní očekávání, že i jim bude poskytnuto přiměřené zadostiučinění stejně jako jejich kolegům, kteří měli to štěstí, že o nich soudní soustava již stihla rozhodnout. Vzhledem k míře utrpení, kterou u nich perzekuce minulým režimem z důvodu jejich přesvědčení nutně vyvolávala, i vzhledem k výši přiznávaných částek, šlo přitom o legitimní očekávání rozhodně nikoli bagatelní, nýbrž takové, jemuž někteří žadatelé mohli výrazně přizpůsobit své hospodaření i životní plány. Tak tomu bylo zejména i v případě stěžovatele v nyní posuzované ústavní stížnosti, který již dostal předmětnou částku dokonce vyplacenu a v ústavní stížnosti i uvádí, jak s její podstatnou částí – nevratně – naložil.

23. Právě k těmto legitimním očekáváním konkrétních žadatelů mají přihlédnout obecné soudy rozhodující nyní, tedy po vydání citovaného stanoviska, o nárocích uplatněných před jeho vydáním, jak Ústavní soud zdůraznil v navazujícím nálezu sp. zn. III. ÚS 1856/13 ze dne 18. 12. 2014: „Při rozhodování o výši této náhrady obecné soudy vezmou v úvahu specifika dané věci, jež plynou z důvodů obsažených v citovaném stanovisku, tj. že sice nesmí dojít k poškození žadatelů o odškodnění, o jejichž věci nebylo do doby přijetí stanoviska pléna ‚shodou okolností' rozhodnuto, na straně druhé že jimi uplatňovaný nárok má oporu toliko v dosavadní (nesprávné) praxi orgánů veřejné moci, a nikoliv tedy v pozitivní právní normě."

24. Jinak řečeno, smyslem této fikce, že dosavadní nesprávná praxe orgánů veřejné moci má dopadnout i na žadatele, kterým pod jejím vlivem vzniklo legitimní očekávání, že jejich nárokům na přiměřené zadostiučinění bude vyhověno, je to, že obecné soudy mají vzít jejich nároky stejně vážně, jako by je měly vzít, pokud by o nich stihly rozhodnout před vydáním citovaného stanoviska, tedy jako kdyby výklad čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy, o nějž byla tato praxe opřena, byl správný.

Sbirka_nalezu-77.indd 186 18.11.16 13:59

25. Z této perspektivy měl o věci rozhodnout i Nejvyšší soud. Měl se tedy při posouzení stěžovatelova nároku pomyslně přenést do doby, kdy judikatura Ústavního soudu opřená o chybný, žadatele o přiměřené zadostiučinění favorizující, výklad Evropské úmluvy nebyla ještě zpochybněna; a stanovit, jaký nárok by podle takto vyložené Evropské úmluvy měl stěžovatel. Teprve po určení toho, jaká práva vyplynula stěžovateli z Evropské úmluvy, měl Nejvyšší soud hledat cesty, jak takto stanovený mezinárodněprávní nárok naplnit aplikací vnitrostátních zákonů, tedy zda je možné tomuto nároku dostát mezinárodně konformním výkladem předpisů o rehabilitaci a o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nebo zda je nutné případnou mezeru v těchto předpisech překlenout přímou aplikací Evropské úmluvy.

26. Nejvyšší soud však I. výrok citovaného stanoviska pochopil tak, že nárok stěžovatele, stejně jako ostatní nároky uplatněné, ale pravomocně nepřiznané před vydáním stanoviska, již není třeba „brát vážně". Vyhověl mu tedy pouze v té míře, aby na tom stěžovatel nebyl z hlediska přiznané částky hůře než v okamžiku, kdy se – veden patrně tehdejší chybnou judikaturou Ústavního soudu – rozhodl investovat svůj čas, peníze i naději do uplatnění nároku na přiměřené zadostiučinění za dobu, kdy byl pronásledován zločinným komunistickým režimem. Přiznal mu tedy toliko náhradu nákladů řízení (k ní viz další část tohoto nálezu), a naopak mu fakticky uložil vrátit oněch 360 000 Kč, které mu předtím přiznal Městský soud v Praze. Takové vyhovění, spočívající toliko v konstatování porušení jeho práv trestním stíháním a odsouzením, bylo ovšem méně než zdánlivé, neboť pouze velmi mechanický a odosobněný přístup by mohl vést k závěru, že pokud se stěžovatel původně dočkal od Městského soudu v Praze přiměřeného zadostiučinění, bylo mu dokonce i vyplaceno a o rok později je „jen" musí vrátit, je na tom stejně jako na počátku, a tedy v jeho případě nedošlo „k poškození žadatele o odškodnění", jak požadoval výše citovaný nález sp. zn. III. ÚS 1856/13 ze dne 18. 12. 2014.

27. K poškození stěžovatele ovšem podle názoru Ústavního soudu zjevně došlo, a to jak v oblasti ekonomické, neboť stěžovatel už zjevně část poskytnutých prostředků poskytnutých státem v dobré víře utratil, tak zejména v oblasti morální. Morální smysl rehabilitačních předpisů i individuálního rozhodování v případech rehabilitací byl patrně nejlépe vyjádřen v preambuli zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích: „Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky ve snaze zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd, k nimž došlo v období let 1948 až 1989, vědomo si, že tyto křivdy tím méně pak různé nespravedlnosti z období ještě vzdálenějších, včetně křivd na občanech německé a maďarské národnosti, nelze nikdy zcela napravit, chtějíc však potvrdit

Sbirka_nalezu-77.indd 187 18.11.16 13:59

svoji vůli, aby k podobným křivdám už nikdy nedocházelo, usneslo se na tomto zákoně."

28. Ústavní soud je přesvědčen, že tuto snahu zmírnit následky křivd tam, kde to je možné, je namístě využít při veškerém rozhodování ve věcech rehabilitací a restitucí a že podobně, jako se při rozhodování ve věcech restitucí uplatňuje princip favoris restitutionis, tedy povinnost výkladu zákona ve prospěch osob restituujících, akceptovaný Ústavním soudem například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), má se v rozhodování o rehabilitacích osob pronásledovaných nedemokratickým režimem uplatňovat obdobný princip favoris rehabilitationis. Jeho obsahem sice nemůže být odškodnění všech křivd, ale má jím být jednak úmysl rozhodnout v pochybnostech ve prospěch rehabilitace, a nikoli v její neprospěch; a jednak vědomí toho, že demokratický režim by neměl ke křivdě vytvořené nedemokratickým režimem přidávat křivdu další. Ústavní soud je přesvědčen, že pokud jeho vlastní dřívější chybný výklad Evropské úmluvy založil v osobách pronásledovaných v době nesvobody legitimní očekávání, že jim učiněné křivdy jsou odškodňovány, a tyto osoby se rozhodly tohoto nároku právně domoci, bylo by křivdou, pokud by ať už Ústavní soud, nebo soudy obecné toto legitimní očekávání naplnily pouhým konstatováním, že ke křivdě skutečně došlo, ale že odškodnění jim nepřísluší, neboť o něm nestihly rozhodnout dříve, než si Ústavní soud svou chybu uvědomil.

29. Ústavní soud proto znovu připomíná, že nároky jednotlivců, kteří v době nesvobody odmítli z důvodu náboženského či obdobného přesvědčení nastoupit vojenskou službu, a byli proto v době nesvobody nespravedlivě odsouzeni a uvězněni, které byly vzneseny před vydáním stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 ze dne 25. 11. 2014, je třeba brát stejně vážně jako ty, které byly před vydáním stanoviska i rozhodnuty, a to i z hlediska výše odškodnění. Je proto namístě těm jednotlivcům, kteří své nároky uplatnili před vydáním citovaného stanoviska, přiznat i přiměřené zadostiučinění v penězích, a to ve výši odpovídající tomu, kdyby se na jejich nespravedlivé věznění v době nesvobody skutečně vztahoval čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy. Ani zákonodárce, a tím méně pak soudy totiž jistě nemohou odškodnit všechna příkoří, která vznikla v době nesvobody. Ovšem tam, kde již soudní rozhodnutí, byť byla založena na nesprávném výkladu vnitrostátního práva či mezinárodní úmluvy, založila legitimní očekávání poškozených, že právě jim učiněné křivdy 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. Je lépe, když za později uznanou výkladovou chybu Ústavního soudu ve prospěch obětí komunistického režimu zaplatí prostředky

Sbirka_nalezu-77.indd 188 18.11.16 13:59

státního rozpočtu, než aby měly tyto oběti pocit, že s nimi i státní orgány demokratického režimu hrají nedůstojnou hru na zklamanou naději.

30. Pro Nejvyšší soud z toho vyplývá, že měl se stěžovatelovým nárokem naložit tak, jako by dřívější výklad Ústavního soudu favorizující žadatele o přiměřené zadostiučinění v penězích byl správný. Neměl mu tedy svým rozhodnutím o dovolání vedlejšího účastníka již dříve přiznané materiální zadostiučinění odebrat. Takovým rozhodnutím porušil legitimní očekávání stěžovatele, příkaz obsažený v II. výroku citovaného stanoviska a v důsledku toho i právo obsažené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

IV.

31. Co se týče výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2014 č. j. 70 Co 248/2014-97, stěžovatel v úvodu ústavní stížnosti uvádí, že ústavní stížnost míří i proti němu, v petitu ústavní stížnosti už ovšem navrhuje pouze zrušení rozsudku Nejvyššího soudu, takže není zcela jisté, zda tento II. výrok rozsudku Městského soudu v Praze napadá, či nikoli.

32. Ústavní soud proto k ústavnosti tohoto výroku pouze na okraj uvádí, že stěžovatel přesvědčivě nevysvětluje, jak mohla aplikace závěrů nové judikatury Nejvyššího soudu k určování výše odměny advokáta za zastupování v řízení, jehož předmětem je náhrada nemajetkové újmy, tak jak byly formulovány v usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3378/2013 ze dne 29. 1. 2014, zasáhnout stěžovatelovo právo na spravedlivý proces. Pokud v ústavní stížnosti poukazuje na to, že určení výše této odměny podle tarifní hodnoty určené na základě § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb. zasahuje princip „stanovit odměnu advokáta podle významu projednávané věci", není Ústavnímu soudu vůbec jasné, z čeho dovozuje, že by takový princip byl součástí práva na spravedlivý proces.

33. Stěžovatel také uvádí, že Nejvyšší soud opomněl v odůvodnění zohlednit skutečnost, že měl rozhodovat i o dovolání samotného stěžovatele, který brojil proti výroku rozsudku městského soudu o nákladech řízení, neboť jím byla přiznána náhrada nákladů řízení v nižší výši než v předchozích rozhodnutích, takže vedlejší účastník po něm začal vymáhat přeplatek na uhrazené náhradě nákladů. K tomuto opomenutí se Nejvyšší soud přiznal i ve svém vyjádření k ústavní stížnosti, ovšem za situace, kdy nemělo vliv na výrok jeho rozhodnutí a kdy navíc je namístě rozsudek Nejvyššího soudu zrušit z jiných důvodů, jak je uvedeno výše, není potřeba se tímto pochybením již dále samostatně zabývat.

V.

34. S ohledem na shora odůvodněné zjištění, že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo porušeno stěžovatelovo základní právo zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud v souladu s § 82 zákona o Ústavním

Sbirka_nalezu-77.indd 189 18.11.16 13:59

soudu podané ústavní stížnosti vyhověl a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

35. Porušení stěžovatelových práv shledal Ústavní soud toliko v samotném rozsudku Nejvyššího soudu. Ústavní stížnost proti výroku II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2014 č. j. 70 Co 248/2014-97 nebyla náležitě odůvodněna. Ústavnímu soudu totiž stěžovatel nepředložil dostatečné odůvodnění, v čem by měla jeho protiústavnost spočívat, a ani Ústavní soud takovéto důvody neshledal, a proto mu nezbylo než v této části ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítnout.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 190 18.11.16 13:59

Č. 82
K omezení osobní svobody nařízením pozorování obviněného za účelem vyšetření duševního stavu ve zdravotnickém zařízení

Ochrana osobní svobody zaujímá v katalogu základních lidských práv místo z nejvýznamnějších; pakliže Listina základních práv a svobod v čl. 8 odst. 2 zakotvuje, že nikdo nesmí být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, je mimořádně důležité, aby splnění všech zákonem stanovených podmínek pro omezení tohoto práva bylo zvláště uvážlivě zkoumáno a možnosti jejich uplatnění byly vykládány restriktivně.

Takové aplikaci ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu, na jehož základě obecné soudy nařídily, aby obviněný byl pozorován za účelem vyšetření duševního stavu v psychiatrické léčebně, odpovídá, aby tomu předcházel výslech obviněného a na jeho základě byly zjištěny důvody, pro které odmítá komunikovat s ustanoveným znalcem, a podobně je nezbytné opatřit odůvodněné stanovisko znalce, ze kterého bude zřejmé, že bez pozorování obviněného ve zdravotnickém zařízení spolehlivé diagnostické závěry učinit nelze. Je též třeba trvat i na tom, aby byl obviněný výslovně poučen o možnosti, že bude umístěn do zdravotnického ústavu, pakliže neposkytne součinnost s vypracování znaleckého posudku cestou vyšetření ambulantního. Rozhodující soud je povinen toto procesní opatření uvažovat rovněž z pohledu nezbytnosti ve vztahu k povaze a závažnosti vyšetřované trestné činnosti.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa a Vladimíra Kůrky (soudce zpravodaj) – ze dne 16. dubna 2015 sp. zn. III. ÚS 2569/14 ve věci ústavní stížnosti L. K., zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, se sídlem v Brně, Burešova 615/6, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 5. 2014 sp. zn. 57 To 10/2014 a proti usnesení Okresního soudu v Liberci ze dne 24. 3. 2014 sp. zn. 0 Nt 12707/2014, jimiž bylo nařízeno, aby stěžovatelka v procesním postavení obviněné byla pozorována za účelem vyšetření duševního stavu v psychiatrické léčebně.

Sbirka_nalezu-77.indd 191 18.11.16 13:59

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 5. 2014 č. j. 57 To 10/2014-24 a usnesením Okresního soudu v Liberci ze dne 24. 3. 2014 sp. zn. 0 Nt 12707/2014-3 bylo zasaženo do stěžovatelčiných práv garantovaných jí ustanoveními čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 ve spojení s ustanovením čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a ustanovením čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Okresního soudu v Liberci ze dne 24. 3. 2014 sp. zn. 0 Nt 12707/2014-3 a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 5. 2014 č. j. 57 To 10/2014-24 se zrušují.

Odůvodnění

I. Rekapitulace předchozího řízení a námitek obsažených v ústavní stížnosti

1. V ústavní stížnosti, vycházející z ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud – pro porušení ustanovení čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a ustanovení čl. 6 odst. 1 a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") – zrušil shora uvedená rozhodnutí obecných soudů, vydaná v její trestněprávní věci.

2. Výše označeným usnesením Okresní soud v Liberci nařídil dle ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu, aby stěžovatelka (v procesním postavení obviněné) byla pozorována za účelem vyšetření duševního stavu v Psychiatrické léčebně v Kosmonosech, a její stížnost proti tomuto usnesení Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ústavní stížností rovněž napadeným usnesením dle ustanovení § 148 odst. 1 písm. c) tr. řádu zamítl jako nedůvodnou.

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že v daném řízení nebyly naplněny materiální předpoklady aplikace ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu, neboť nebyly prokázány nevyhnutelnost ani přiměřenost proti ní užitého procesního opatření, v jehož důsledku má být zasažena její osobní svoboda. Z odkazovaného spisového materiálu nevyplývá, že by ve věci ustanovený znalec byl dotazován, zda může na základě podkladů, jež má k dispozici, vypracovat požadovaný znalecký posudek, a na možnost nařízení jejího pozorování ve zdravotnickém ústavu nebyla v předvoláních ke znaleckému zkoumání upozorněna, resp. se jí v tomto směru nedostalo žádného poučení; nebyla ani řádně vyslechnuta a dotázána na důvody

Sbirka_nalezu-77.indd 192 18.11.16 13:59

odmítání spolupráce s ustanoveným znalcem. Takový postup považuje stěžovatelka s odkazem na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva za nezákonný a současně zasahující její základní práva garantovaná výše uvedenými ustanoveními Listiny a Úmluvy.

4. Napadená usnesení, na jejichž základě obecné soudy nařídily její umístění do psychiatrické léčebny, považuje stěžovatelka též za nepřezkoumatelná a porušující princip kontradiktornosti řízení (resp. princip rovnosti zbraní); nejsou řádně (dostatečně) odůvodněna a jejich závěry vycházejí pouze z vyjádření jedné procesní strany – státního zastupitelství, aniž by se jakkoli vypořádávala s námitkami jejími, což se zjevuje zvláště z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu.

II. Odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí

5. K návrhu stěžovatelky Ústavní soud usnesením ze dne 19. 8. 2014 odložil vykonatelnost napadených usnesení obecných soudů, neboť dospěl k závěru, že výkon těchto rozhodnutí je způsobilý závažným způsobem zasáhnout do základních práv stěžovatelky a současně jí předložená oponentura není zjevně nevýznamná.

III. Vyjádření účastníků řízení

6. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci i Okresní soud v Liberci ve vyjádření účastníka řízení o ústavní stížnosti toliko odkázaly na odůvodnění ústavní stížností napadených usnesení.

7. Vedlejší účastníci (Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci a Okresní státní zastupitelství v Liberci) se postavení vedlejšího účastníka (první výslovně a druhé konkludentně) vzdali.

IV. Upuštění od ústního jednání

8. S ohledem na ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu (ve znění novelizace provedené zákonem č. 404/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2013) se Ústavní soud nedotazoval účastníků řízení, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání, a ve věci rozhodl bez ústního jednání, neboť neshledal jeho konání potřebným, jelikož by nepřineslo objasnění věci nad rámec, jejž mu poskytl obsah ústavní stížnosti, jejích příloh, vyžádaného soudního spisu a vyjádření účastníků řízení. Pro úplnost Ústavní soud současně dodává, že v řízení neprováděl dokazování.

V. Vymezení limitů ústavněprávního přezkumu napadených rozhodnutí

9. Ústavní soud je podle ustanovení čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu jejího čl. 87 odst. 1 písm. d)

Sbirka_nalezu-77.indd 193 18.11.16 13:59

rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy obecných soudů, není povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí a samo o sobě není významné, je-li namítána věcná nesprávnost jimi vydaných rozhodnutí. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení principů ústavněprávních, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka.

10. Může-li proto tvrzené pochybení obecného soudu ve svém důsledku relevantně zasáhnout ústavně garantované základní právo stěžovatele, obrací se pozornost ústavněprávního přezkumu napadeného rozhodnutí k hlediskům ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a v této souvislosti je třeba zvažovat i dosah ustanovení čl. 4 Ústavy, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3170/09 (N 208/59 SbNU 57)]. „Spravedlivý proces" dle zmíněného čl. 36 odst. 1 Listiny se spojuje též (resp. v první řadě) s takovou výkladovou či aplikační praxí obecného soudu, jež právě základní práva a svobody chrání.

11. Podstatou projednávané ústavní stížnosti je tedy otázka, zda obecnými soudy podaný výklad a aplikace ustanovení upravujících omezení stěžovatelčiny osobní svobody nařízením pozorování ve zdravotnickém ústavu, jmenovitě ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu, nezakládají nepřijatelné ústavněprávní konsekvence, tj. zda nepředstavují nepřípustný zásah do právního postavení stěžovatelky v té rovině, jíž je poskytována ochrana ústavněprávními předpisy, zejména Listinou a Úmluvou.

12. Ochrana osobní svobody zaujímá v katalogu základních lidských práv místo bezesporu z nejvýznamnějších; pakliže Listina v ustanovení čl. 8 odst. 2 (resp. obdobně Úmluva v ustanovení čl. 5) zakotvuje, že nikdo nesmí být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, je mimořádně důležité, aby splnění všech zákonem stanovených podmínek pro omezení tohoto práva bylo zvláště uvážlivě zkoumáno, a možnosti jejich uplatnění byly vykládány restriktivně. Tento přístup je ostatně v souladu s principy trestního řízení, jmenovitě se zásadou přiměřenosti (zdrženlivosti), spočívající v takovém postupu orgánů činných v trestním řízení, jímž je zasahováno do základních práv a svobod, jen pokud je to nezbytně nutné [viz ustanovení § 2 odst. 4 tr. řádu; srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 289/2000 ze dne 27. 11. 2000 (N 177/20 SbNU 249), I. ÚS 493/05 ze dne 23. 5. 2006 (N 105/41 SbNU 327)].

13. Stěžovatelce je proto třeba přisvědčit potud, že – restriktivní – aplikaci ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu (coby provedení ustanovení čl. 8 odst. 6 Listiny) musí (zásadně) předcházet výslech obviněného, na jehož základě by měly být zjištěny důvody, pro které odmítá komunikaci

Sbirka_nalezu-77.indd 194 18.11.16 13:59

s ustanoveným znalcem. Podobně je k použití tohoto procesního opatření nezbytné opatřit (odůvodněné) stanovisko znalce, ze kterého bude zřejmé, že bez pozorování obviněného ve zdravotnickém zařízení spolehlivé diagnostické závěry učinit nelze. Z týchž důvodů je pak třeba trvat i na tom, aby byl obviněný – výslovně – poučen o možnosti, že bude umístěn do zdravotnického ústavu, pakliže neposkytne součinnost s vypracování znaleckého posudku cestou vyšetření ambulantního. A konečně, rozhodující soud je povinen toto procesní opatření uvažovat rovněž z pohledu nezbytnosti ve vztahu k povaze a závažnosti vyšetřované trestné činnosti [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 289/2000, dále srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 1650; srov. též *mutatis mutandis* kupř. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Baranowski proti Polsku*, č. 28358/95, odst. 52, *Kudła proti Polsku*, č. 30210/96, odst. 110, či stěžovatelkou odkazovaná rozhodnutí *Nešťák proti Slovensku*, č. 65559/01, odst. 74, *Ladent proti Polsku*, č.11036/03, odst. 55, a *Korneykova proti Ukrajině*, č. 39884/05, odst. 33].

14. Z odůvodnění ústavní stížností napadených usnesení obecných soudů se však nepodává, že by obecné soudy naplnění těchto materiálních předpokladů aplikace ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu zkoumaly, resp. že by výše prezentované požadavky (ústavněprávní relevance) braly adekvátně v potaz.

VI. Porušení práva garantovaného čl. 8 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy

15. I za předpokladu, že skutečnosti tvrzené návrhem Okresního státního zastupitelství v Liberci reálně obstojí (např. vyjádření znalce, že „bez pozorování obviněné ve zdravotnickém ústavu“ nelze učinit „spolehlivé diagnostické závěry o jejím duševním stavu“), není možné přehlížet, že ani v něm není – byť jen – tvrzeno, že by obviněná byla na možnost (nedobrovolného) umístění do zdravotnického zařízení upozorněna a v tomto ohledu jakkoli poučena. Zcela pak absentuje jakákoliv úvaha, zda je vyšetřovaná trestná činnost obviněné natolik závažná, že je v rámci jejího prošetřování namístě přikročit k natolik zásadnímu opatření, jímž je měsíční detence obviněné v psychiatrické léčebně; na tom nemůže bez dalšího nic změnit ani skutečnost, že nařízení pozorování má mít za cíl zjistit, zda je obviněná vůbec schopna „chápat smysl trestního řízení“.

VII. Porušení práva garantovaného čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny

16. Z vyžádaného spisu plyne (resp. se z něj nepodává opak), že návrh státního zastupitelství nebyl stěžovatelce doručován, aby se k němu mohla případně vyjádřit, a aniž soud učinil pokus stěžovatelku vyslechnout.

Sbirka_nalezu-77.indd 195 18.11.16 13:59

Rozhodl-li pak jen na základě tohoto návrhu a blíže nespecifikovaného obsahu spisového materiálu, je v této části možné označit rozhodnutí okresního soudu za nepřezkoumatelné.

17. Tato pochybení ve vztahu k právu stěžovatelky na spravedlivý proces pak nikterak nezhojil ani soud stížnostní. Přestože lze připustit, že obsah stěžovatelčiny stížnosti je poněkud nepřehledný, nemělo být pominuto, že se v ní stěžovatelka odvolává na dopis policejnímu orgánu, ve kterém měla prezentovat důvody svého nesouhlasu s vyšetřením znalcem (v sídle tohoto orgánu po svém zadržení). Z odůvodnění usnesení stížnostního soudu je nicméně zřejmé, že ani on se nikterak nezabýval otázkou, zda byly naplněny veškeré (doktrinárně a judikatorně petrifikované) podmínky aplikace ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu, a na povinnost poskytnout ochranu základním právům stěžovatelky tím rezignoval rovněž.

VIII. Závěrečná rekapitulace a odůvodnění výroku

18. Ústavní soud ze zaznamenaných důvodů dospěl k závěru, že Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci a Okresní soud v Liberci přehlédnutím imperativu restriktivního výkladu ustanovení § 116 odst. 2 tr. řádu neochránily práva stěžovatelky garantovaná ustanoveními čl. 8 odst. 2 Listiny a čl. 5 odst. 1 Úmluvy a procesně postupovaly způsobem porušujícím práva stěžovatelky garantovaná ustanoveními čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny.

19. Ústavní soud – aniž by jakkoli předjímal konečný výsledek řízení o návrhu státního zastupitelství – proto shledal ústavní stížnost opodstatněnou, podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená usnesení obecných soudů zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 196 18.11.16 13:59

Č. 83
K ústavněprávním aspektům přezkumu insolvenčního řízení

I. Ústavní stížnost proti rozhodnutí insolvenčního správce, kterým byla co do pravosti, výše nebo pořadí uznána nebo popřena pohledávka některého z přihlášených věřitelů, majícímu formu jeho stanoviska vyjádřeného v seznamu přihlášených pohledávek [§ 189 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)] je přípustná podle § 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, bylo-li vydáno podle insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011 (tj. před účinností jeho novely provedené zákonem č. 69/2011 Sb.).

II. Ústavní stížnost proti usnesení insolvenčního soudu, kterým podle § 57 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), potvrzuje volbu členů a náhradníků věřitelského výboru, a proti usnesení schůze věřitelů, kterým se podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona odvolává insolvenční správce nebo kterým se ponechává ve své funkci, je přípustná podle § 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Podmínka přípustnosti naopak není splněna, směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu přihlášeného věřitele na schůzi věřitelů (§ 51 odst. 1 a 3 insolvenčního zákona).

III. Aplikace § 192 odst. 1 věty první za středníkem zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění účinném do 30. března 2011, nemůže s ohledem na jeho nesoulad s ústavním pořádkem, jenž byl zjištěn nálezem ze dne 1. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), vést k tomu, že se přihlášený věřitel v insolvenčním řízení nedomůže soudního přezkumu pravosti, výše nebo pořadí pohledávky přihlášené jiným věřitelem. Za situace, kdy insolvenční správce tuto pohledávku nepopřel, tak přicházejí v úvahu dvě možnosti, jak tohoto přezkumu lze dosáhnout. Učinil-li věřitel předtím, než došlo k přezkoumání pohledávky insolvenčním soudem, úkon směřující k jejímu popření, pak je třeba tomuto úkonu přiznat ty účinky, které spojoval insolvenční zákon, v témže znění, s popřením pohledávky insolvenčním správcem. V opačném případě by přicházelo v úvahu zrušení rozhodnutí insolvenčního správce, kterým uznal tuto pohledávku, v řízení o ústavních stížnostech, čímž by se znovu otevřel procesní prostor pro její popření. Jiný výklad by mohl vést k porušení práva tohoto věřitele na soudní ochranu

Sbirka_nalezu-77.indd 197 18.11.16 13:59

podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

IV. Usnesení insolvenčního soudu, kterým podle § 57 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), potvrzuje volbu členů a náhradníků věřitelského výboru, a proti usnesení schůze věřitelů, kterým se podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona odvolává insolvenční správce nebo kterým se ponechává ve své funkci, mohou mít za následek porušení základního práva nebo svobody přihlášeného věřitele pouze z důvodu nesprávného postupu insolvenčního soudu, který předcházel jejich přijetí, ať už by se jednalo o nerespektování zákonných podmínek pro konání schůze věřitelů, nebo pochybení při rozhodování o hlasovacích právech jednotlivých věřitelů. Zcela mimo přezkum Ústavního soudu je samotné hlasování jednotlivých věřitelů, tedy zda hlasovali pro nebo proti určitému kandidátovi do věřitelského výboru nebo pro nebo proti odvolání insolvenčního správce. Vyslovit se svým hlasem jedním nebo druhým způsobem je jejich právem a nikdo z nich není povinen své rozhodnutí jakkoliv zdůvodňovat.

V. Pro posouzení toho, zda insolvenční soud svým postupem, který předcházel přijetí usnesení schůze věřitelů, kterým se podle § 29 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), odvolává insolvenční správce nebo kterým se ponechává ve své funkci, porušil základní práva stěžovatele, není podstatné, zda byl přezkum jednotlivých pohledávek prováděn na jednom nebo více přezkumných jednání (§ 190 odst. 1 insolvenčního zákona), nýbrž to, že se schůze věřitelů, jež byla nařízena po skončení přezkumného jednání, konala ještě předtím, než byly přezkoumány stěžovatelem přihlášené pohledávky. Insolvenční zákon v § 48 odst. 2 stanoví, že o odvolání nebo ponechání insolvenčního správce se obligatorně usnáší první schůze věřitelů, jež se koná po přezkumném jednání. Tato podmínka ovšem není splněna toliko v důsledku formálního konání přezkumného jednání. Rovněž musí být naplněn jeho smysl, kterým je přezkoumání pokud možno všech přihlášených pohledávek, čímž bude pro účely insolvenčního řízení postaveno najisto, zda, v jaké výši a v jakém pořadí jsou uznány pohledávky jednotlivých přihlášených věřitelů, a tím i rozsah souvisejících práv v insolvenčním řízení, včetně práva hlasovacího. Výjimku lze obecně připustit pouze v případě pohledávek, u nichž takovémuto přezkumu objektivně brání skutečnosti, jež nejsou důsledkem nesprávného postupu insolvenčního soudu nebo insolvenčního správce, přičemž odložení přezkumného jednání jen z tohoto důvodu by s ohledem na účel insolvenčního řízení nebylo možné považovat za rozumné. Tak tomu bude zejména v případech, které předvídá § 192

Sbirka_nalezu-77.indd 198 18.11.16 13:59

odst. 4 insolvenčního zákona, tedy kdy není možné přihlášenou pohledávku přezkoumat při přezkumném jednání z důvodu, že věřitel předtím, než byla zjištěna, změnil její výši. Insolvenční soud zde sice nařídí k jejímu přezkumu zvláštní přezkumné jednání, jde však o důsledek procesního postupu věřitele, o jehož pohledávku jde, který má zamezit tomu, aby jednotliví věřitelé mohli tímto způsobem zdržovat průběh insolvenčního řízení. Insolvenční soud ale nemůže a nesmí volně rozhodovat o tom, zda určitou pohledávku při přezkumném jednání přezkoumá, nebo nikoliv, a pouze na základě své vůle tak oddalovat její přezkum tím, že „zvláštní" přezkumné jednání nařídí po uplynutí zákonem stanovených lhůt, např. s odstupem několika měsíců či déle. Tento postup by totiž ponechával dotčené věřitele v nejistotě ohledně toho, zda byly jejich pohledávky zjištěny, a fakticky by tak obcházel smysl požadavku, aby se přezkumné jednání konalo do 2 měsíců po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek (§ 137 odst. 2 insolvenčního zákona). Zároveň by byl v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti insolvenčního řízení, jež je formulována v § 5 písm. a) insolvenčního zákona.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 23. dubna 2015 sp. zn. I. ÚS 1549/11 ve věci ústavní stížnosti Lesy České republiky, s. p., IČO 42196451, se sídlem Hradec Králové, Přemyslova 1106/19, zastoupeného JUDr. Romanem Poláškem, advokátem, se sídlem Praha 2, Trojanova 2022/12, proti postupu Krajského soudu v Brně v insolvenčním řízení vedeném pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2011, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na odročení přezkumného jednání ve vztahu ke všem přihlášeným pohledávkám a které je uvedeno v protokolu o přezkumném jednání č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-27, a všem usnesením přijatým dne 28. března 2011 na schůzi věřitelů, jež jsou uvedena v protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30, jakož i proti rozhodnutím Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s., kterými v insolvenčním řízení vedeném před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 uznal pohledávky přihlášené obchodními společnostmi Javořice, a. s., TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), a rozhodnutí JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s., kterým v témže insolvenčním řízení uznal pohledávky přihlášené Mgr. Jiřím Ostravským, insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, za účasti Krajského soudu v Brně, Mgr. Jiřího

Sbirka_nalezu-77.indd 199 18.11.16 13:59

Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s., se sídlem ve Zlíně, Lešetín VI/671, a JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s., se sídlem v Brně, Orlí 492/18, jako účastníků řízení.

Výrok

I. Ústavní stížnost se v rozsahu, ve kterém směřuje proti rozhodnutím Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s., kterými uznal pohledávky přihlášené obchodními společnostmi TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), a rozhodnutí JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s., kterým v rámci téhož insolvenčního řízení uznal pohledávky přihlášené Mgr. Jiřím Ostravským, insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, zamítá.

II. Ústavní stížnost se v rozsahu, ve kterém směřuje proti usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 ze dne 28. března 2011, přijatému na schůzi věřitelů, jímž byla potvrzena volba členů a náhradníků věřitelského výboru (str. 9 protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30), a usnesení schůze věřitelů z téhož dne, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce dlužníka CE WOOD, a. s., Mgr. Jiří Ostravský (str. 7 téhož protokolu), zamítá.

III. Ve zbytku se ústavní stížnosti odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 27. května 2011, brojí stěžovatel proti postupu Krajského soudu v Brně (dále též „insolvenční soud"), který v insolvenčním řízení vedeném pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 dne 28. března 2011 konal a neodročil přezkumné jednání, následně umožnil konání schůze věřitelů, aniž by skončilo přezkumné jednání, a nepřiznal účinky popěrnému úkonu, který stěžovatel na tomto přezkumném jednání učinil, dále že přesvědčoval stěžovatele, aby připustil přezkum svých přihlášených pohledávek, a nakonec že vyloučil přezkoumání přihlášených pohledávek stěžovatele do zvláštního přezkumného jednání. V této souvislosti navrhuje, aby Ústavní soud přikázal Krajskému soudu v Brně obnovit stav před porušením jeho základních práv tím, že zruší přezkumné jednání konané dne 28. března 2011 nebo alespoň jeho část týkající se pohledávek, které stěžovatel napadl žalobou, a následně nařídí nové přezkumné jednání, přizná popěrným úkonům stěžovatele

Sbirka_nalezu-77.indd 200 18.11.16 13:59

právní účinky a svolá novou schůzi věřitelů. Ústavní soud by měl zároveň zrušit usnesení tohoto soudu ze dne 28. března 2011, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na odročení přezkumného jednání ve vztahu ke všem přihlášeným pohledávkám a které je obsaženo v protokolu o přezkumném jednání č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-27, a všechna usnesení přijatá téhož dne na schůzi věřitelů, jež jsou uvedena v protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30. Ústavní stížnost směřuje i proti postupu Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s. (dále též „insolvenční správce"), který neprovedl přezkoumání stěžovatelem přihlášených pohledávek, ačkoliv tyto byly přihlášeny jako druhé v pořadí a ačkoliv to byl právě stěžovatel, kdo podal návrh na zahájení insolvenčního řízení a jehož přihlášené pohledávky byly největší. Stěžovatel se domáhá zrušení rozhodnutí uvedeného insolvenčního správce, kterými uznal (stěžovatelem popřené) přihlášené pohledávky obchodních společností Javořice, a. s., TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS v. o. s.), a rozhodnutí JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s. (dále též „oddělený insolvenční správce"), kterým v rámci téhož insolvenčního řízení uznal pohledávky přihlášené Mgr. Jiřím Ostravským, insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci. Uvedeným postupem a napadenými rozhodnutími mělo dojít k porušení základních práv stěžovatele podle čl. 11, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, za současného porušení čl. 1, 4, 90 a 95 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"). S ústavní stížností byl spojen návrh, aby se Ústavní soud podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, usnesl na naléhavosti věci.

II. Shrnutí průběhu relevantní části insolvenčního řízení

2. Dne 7. ledna 2011 bylo k návrhům stěžovatele a dalšího navrhovatele NIKAS družstvo zahájeno insolvenční řízení vůči dlužníkovi CE WOOD, a. s., IČO 60745479, se sídlem ve Zlíně, Zlínské Paseky 3662 (nyní Stráže 3662); řízení je vedeno před Krajským soudem v Brně pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011. Usnesením ze dne 11. února 2011, zveřejněným v insolvenčním rejstříku téhož dne v 8:10 hod., uvedený soud konstatoval úpadek dlužníka a stanovil, že bude řešen konkursem. Současně ustanovil jeho insolvenčním správcem Mgr. Jiřího Ostravského a vyzval věřitele dlužníka, kteří doposud nepřihlásili své pohledávky, aby tak učinili do 30 dnů od okamžiku zveřejnění tohoto rozhodnutí v insolvenčním rejstříku. Přezkumné jednání i schůzi věřitelů, která se měla konat bezprostředně po skončení přezkumného jednání, svolal na 28. března 2011 v 8:30 hodin. Předmětné

Sbirka_nalezu-77.indd 201 18.11.16 13:59

usnesení nebylo odůvodněno. Dne 11. března 2011 v 9:48 hodin je insolvenční soud zveřejnil znovu, tentokrát již ale s odůvodněním.

3. Stěžovatel uplatnil v insolvenčním řízení 85 pohledávek z obchodního styku v celkové výši 209 059 102,02 Kč (poř. č. přihlášky: 2, poř. č. věřitele: 2). Ze seznamu pohledávek zveřejněného dne 25. března 2011 vyplývá, že insolvenční správce z nich uznal pohledávky stěžovatele ve výši 773 878,11 Kč (konkrétně pohledávky č. 51, 52, 53, 70, 71, 72 a 84) a popřel pohledávky ve výši 205 542 910,24 Kč. K pohledávkám ve výši 2 742 313,67 Kč se nevyjádřil a jejich přezkoumání vyloučil do zvláštního přezkumného jednání. Jako podmíněná jím byla dále uznána přihláška pohledávky obchodní společnosti Javořice, a. s. (poř. č. přihlášky: 144, poř. č. věřitele: 133) ve výši 200 000 000 Kč, která měla představovat možnou budoucí újmu v důsledku zástavní smlouvy uzavřené dne 2. října 2009 mezi touto společností jako zástavcem a stěžovatelem jako zástavním věřitelem a ze smlouvy zástavní k movitým věcem ze dne 7. října 2009, jež zajišťovala pohledávky stěžovatele vůči dlužníkovi až do výše 200 000 000 Kč, a/nebo v důsledku nabytí účinnosti reorganizačního plánu ohledně obchodní společnosti Javořice, a. s. Pokud by stěžovatel dosáhl uspokojení své pohledávky z majetku této společnosti, pak by na straně dlužníka došlo v tomto rozsahu k bezdůvodnému obohacení na její úkor. Předmětná přihláška byla proto podána z procesní opatrnosti ve výši, ve které jsou podle uvedených zástavních smluv pohledávky stěžovatele vůči dlužníkovi zajištěny. Insolvenční správce uznal rovněž přihlášené pohledávky obchodní společnosti TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED (poř. č. přihlášky: 16, poř. č. věřitele: 16) ve výši 80 110 523,11 Kč, jež měly vzniknout z důvodu směnečného rukojemství za výstavce nezaplacené směnky vlastní společnosti Javořice, a. s., a obchodní společnosti QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.; poř. č. přihlášky: 17, poř. č. věřitele: 17) ve výši 1 816 114,11 Kč, jež měla vzniknout z důvodu neuhrazení odměny za poskytnuté právní služby. Oddělený insolvenční správce JUDr. Stanislav Keršner uznal pohledávku Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci (poř. č. přihlášky: 127, poř. č. věřitele: 118), ve výši 47 573 898,62 Kč, která měla představovat neuhrazené pohledávky s příslušenstvím z titulu provedených přeprav, za opravy vozidel, kontroly provozu čističek a kotelen, z postoupených pohledávek z obchodního styku a z titulu nezaplacených úplat za postoupené pohledávky. Ve vztahu ke všem uvedeným pohledávkám jiných věřitelů učinil stěžovatel v průběhu přezkumného řízení popěrný úkon.

4. V průběhu přezkumného řízení podal stěžovatel návrh na jeho odročení z důvodu, že v insolvenčním rejstříku nebyl v zákonné lhůtě před termínem tohoto jednání, tj. nejpozději dne 25. března 2011 v 8:30 hodin ve smyslu § 189 odst. 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho

Sbirka_nalezu-77.indd 202 18.11.16 13:59

řešení (insolvenční zákon), zveřejněn seznam přihlášených pohledávek jako celek. Přezkumné listy byly zveřejněny pouze k některým přihláškám, což mu mělo bránit v tom, aby se na přezkumné jednání a na ně navazující schůzi věřitelů připravil. Insolvenční soud tento návrh nicméně zamítl svým usnesením, které je uvedeno v protokolu o přezkumném jednání č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-27. Protože však v případě některých pohledávek stěžovatele (č. 56 až 69, č. 76 a 77 a č. 82 a 83) nebyl zveřejněn přezkumný list, bylo jejich přezkoumání vyloučeno do zvláštního přezkumného jednání.

5. Na přezkumném jednání, které se konalo dne 28. března 2011, bylo přezkoumáno 18 přihlášených pohledávek z celkového počtu přibližně 150, včetně pohledávek uplatněných přihláškami č. 16, 17 a 127; pohledávky uplatněné přihláškami č. 2 a 144 přezkoumány nebyly. Bezprostředně po ukončení přezkumného jednání se konala schůze věřitelů, na níž insolvenční soud přijal

a) usnesení, podle něhož věřitel CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, není oprávněn hlasovat na této schůzi věřitelů a věřitel FORESTINVEST Velké Karlovice, a. s., není oprávněn hlasovat o bodu 1 programu této schůze, tedy při rozhodování o hlasovacích právech věřitelů, jejichž pohledávka byla na přezkumném jednání popřena, pohledávka je vázána na podmínku nebo nebyla zjištěna (str. 4 protokolu o schůzi věřitelů),

b) usnesení, podle něhož je stěžovatel na této schůzi věřitelů oprávněn hlasovat s pohledávkou ve výši 773 878,11 Kč (str. 4 téhož protokolu), a

c) usnesení, podle něhož věřitelé MVM MORAVA, s. r. o., a PASMAN HOLDING, SA nemají právo hlasovat na této schůzi věřitelů (str. 5 téhož protokolu).

6. V další části se schůze věřitelů usnesla na tom, že věřitelům FINPEN, a. s., a FORESTINVEST Velké Karlovice, a. s., nepřiznává jimi požadovaná hlasovací práva (str. 5 a 6 protokolu o schůzi věřitelů) a že dosavadní insolvenční správce má zůstat ve funkci (str. 7 téhož protokolu). Následně se konala volba věřitelského výboru. Ještě před hlasováním věřitelů insolvenční soud přijal

d) usnesení, podle něhož nebude při volbě v blíže specifikovaném rozsahu přihlíženo k hlasu věřitele Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení (str. 7 téhož protokolu).

Poté, co bylo hlasováno o jednotlivých návrzích na volbu členů nebo náhradníků věřitelského výboru, vyhlásil

e) usnesení, kterým se potvrzuje věřitelský výbor ve složení 1. člen: Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení, 2. člen: AREAS BRNO, spol. s r.o., a 3. člen: Lesy města Prostějov, s. r. o., a dále náhradníci Lesy pod Hostýnem, s. r. o., za 2. člena a Utrecht Management, s. r. o., za 3. člena (str. 9 téhož protokolu).

Sbirka_nalezu-77.indd 203 18.11.16 13:59

7. Dne 19. září 2011 se konalo v pořadí druhé přezkumné jednání, na němž insolvenční soud přezkoumal dalších 13 přihlášek pohledávek, včetně přihlášky stěžovatele evidované pod č. 2 (viz protokol o druhém přezkumném jednání č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-67). Insolvenční správce uznal přihlášené pohledávky stěžovatele ve výši 3 516 191,78 Kč (z celkové výše 209 059 102,02 Kč), ostatní pohledávky ve výši 205 542 910,24 Kč popřel. Poslední přezkumné jednání se konalo dne 10. prosince 2012 a byly na něm přezkoumány 2 další přihlášené pohledávky (viz protokol o druhém přezkumném jednání č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-123). Schůze věřitelů již nově svolána nebyla.

III. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel má za to, že insolvenční soud svým postupem zasáhl do jeho základních práv a svobod. V první řadě mu vytýká, že dne 11. února 2011 bylo v insolvenčním rejstříku zveřejněno usnesení, kterým byl zjištěn úpadek úpadce a prohlášen konkurs na jeho majetek. Zveřejněna byla ovšem pouze jeho zkrácená verze, zatímco úplné znění tohoto usnesení bylo v insolvenčním řízení zveřejněno až 11. března 2011. Za těchto okolností měla lhůta 30 dnů pro přihlašování pohledávek uplynout teprve 11. dubna 2011, neboť pro běh této lhůty bylo relevantní zveřejnění rozhodnutí v plném znění, a nikoliv jen jeho zkrácené verze. Insolvenční soud zároveň neměl respektovat § 137 odst. 2 insolvenčního zákona, podle něhož musí být termín přezkumného jednání určen tak, aby se konalo ne dříve než po 7 dnech od uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek, což v tomto případě znamenalo nejdříve 19. dubna 2011.

9. Ani insolvenční soud, ani insolvenční správce podle stěžovatele nepostupovali tak, aby žádný z účastníků insolvenčního řízení nebyl nespravedlivě poškozen, nebo naopak zvýhodněn. Tak tomu bylo i v případě neodročení evidentně nepřipraveného přezkumného jednání, k němuž mělo dojít údajně z důvodu procesní ekonomie. V jeho důsledku totiž stěžovatel neměl odpovídající čas k přípravě na něj. Dodržena nebyla ani lhůta pro zveřejnění seznamu přihlášených pohledávek, která podle § 189 odst. 1 insolvenčního zákona činí 3 dny přede dnem konání přezkumného jednání. Částečný seznam byl zveřejněn až v pátek 25. března 2011 mezi 13:23 až 13:42 hodin. Účastníci řízení navíc zařadili na přezkumné jednání přihlášené pohledávky některých věřitelů, které byly stěžovatelem zpochybněny žalobami o určení neplatnosti právního úkonu ve smyslu § 231 odst. 2 insolvenčního zákona, aniž by o nich bylo v době konání přezkumného jednání rozhodnuto. Pohledávka Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, byla dokonce uznána, čímž bylo zasaženo do řízení o žalobě o určení neplatnosti právních úkonů. Akceptovat nelze ani postup insolvenčního soudu, který nabádal

Sbirka_nalezu-77.indd 204 18.11.16 13:59

stěžovatele, aby připustil přezkoumání svých pohledávek, přestože stěžovatel nebyl seznámen se stanoviskem insolvenčního správce k nim. Při tomto přesvědčování měl příslušný soudce dokonce naznačit, jak výhodné by pro věřitele mohlo být, jestliže by své pohledávky nechal přezkoumat, a to přestože již tou dobou měl k dispozici stanovisko insolvenčního správce, podle něhož měly být téměř všechny pohledávky stěžovatele popřeny.

10. Další okruh uplatněných námitek se týká nesprávnosti postupu insolvenčního správce a odděleného insolvenčního správce, kteří nepopřeli přihlášené pohledávky obchodních společností Javořice, a. s., TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS v. o. s.), a Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci. Vycházeje z právních závěrů obsažených v nálezu ze dne 1. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/10 (N 133/58 SbNU 67; 241/2010 Sb.), stěžovatel uvádí, že pokud by se uplatnil výklad, že neměl před účinností zákona č. 69/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, tedy před 31. březnem 2011, popěrné právo, pak by jediná možnost zpochybnit pohledávky jiných věřitelů vedla právě přes obdobné oprávnění insolvenčního správce. Sám nicméně zastává výklad opačný, a proto nesprávný postup insolvenčního soudu spatřuje rovněž v tom, že mu nebyla umožněna realizace jeho práva brojit proti pohledávkám jiných věřitelů. V seznamu přihlášených pohledávek jsou jím popřené pohledávky vedeny jako stěžovatelem nepopřené.

11. Uznání pohledávky obchodní společnosti Javořice, a. s., bylo podle stěžovatele zjevně v rozporu s § 183 odst. 3 větou druhou insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2013, z něhož vyplývá, že osoba, která poskytla zajištění, nemůže přihlásit pohledávku vedle věřitele, který přihlásil zajištěnou pohledávku. Zákon tuto situaci upravuje tak, že osoba poskytující zajištění se v rozsahu poskytnutého plnění ze zajištění stává ze zákona věřitelem namísto věřitele, který uplatnil zajištěnou pohledávku. Insolvenční správce si musel být této skutečnosti vědom, neboť v jiném případě postupoval přesně opačně a přihlášku odmítl z důvodu, že zajištěné pohledávky byly uplatněny věřitelem obligačním (usnesení ze dne 12. července 2010 č. j. KSBR 39 INS 1490/2010-P83-3). Tímto postupem, který byl v rozporu s předchozí rozhodovací praxí, insolvenční soud umožnil, aby ty samé pohledávky měly různý osud, a to v závislosti na tom, kdo je uplatňuje. Důsledkem je snížení váhy hlasů stěžovatele, jakož i jeho nižší uspokojení a s ním spojené porušení jeho základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny. Stěžovatel byl v rozporu s § 5 písm. a) insolvenčního zákona nespravedlivě poškozen a nedovoleně znevýhodněn. Nadto bylo jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1

Sbirka_nalezu-77.indd 205 18.11.16 13:59

a čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušeno i tím, že insolvenční správce svůj postup nijak neodůvodnil.

12. Insolvenční soud měl stěžovateli odepřít jeho hlasovací práva na první schůzi věřitelů, neboť v rozporu s § 51 odst. 3 insolvenčního zákona o nich rozhodl tak, že je bez návrhu dlužníka, insolvenčního správce nebo některého z věřitelů omezil na rozsah odpovídající jeho pohledávkám ve výši 773 878,11 Kč. Tím mu bylo znemožněno účastnit se na rozhodnutí o tom, kdo bude insolvenčním správcem, a tedy kdo bude spravovat jeho pohledávku. Stejně tak mu bylo zamezeno rozhodnout o složení věřitelského výboru, který se společně s insolvenčním správcem významně podílí na správě majetkové podstaty. Stěžovatel tím byl nejen zásadním způsobem znevýhodněn, nýbrž byla v jeho případě porušena i zásada rovnosti zbraní. Nadto dodává, že soudem aplikovaná domněnka při hlasování na schůzi věřitelů, že pokud se věřitel na schůzi věřitelů zdrží hlasování, má se za to, že hlasuje proti, neměla žádnou zákonnou oporu.

13. Stěžovatel zdůrazňuje, že insolvenční zákon předpokládá konání pouze jednoho přezkumného jednání, přičemž výjimku z tohoto pravidla upravuje pouze v § 192 odst. 2 insolvenčního zákona, který za splnění v něm stanovených podmínek umožňuje vyloučit přihlášené pohledávky do zvláštního přezkumného jednání. Z tohoto důvodu se domnívá, že pokud na přezkumném jednání konaném dne 28. března 2011 nebylo možné přezkoumat všechny přihlášené pohledávky (přezkoumáno bylo pouze 18 z asi 150 přihlášek), insolvenční soud byl povinen toto jednání odročit za účelem toho, aby k jejich přezkoumání (nešlo-li o výše uvedenou výjimku) dojít mohlo. To zároveň znamená, že pakliže se za těchto okolností měla (první) schůze věřitelů konat bezprostředně po skončení přezkumného jednání, nemělo se tak stát již dne 28. března 2011, kdy ještě přezkumné jednání nebylo řádně skončeno, nýbrž teprve poté, co budou na přezkumném jednání přezkoumány i další přihlášené pohledávky. Nic na tom nemění ani praxe insolvenčních soudů, která konání více přezkumných jednání umožňuje, resp. která připouští vylučování pohledávek některých věřitelů do zvláštního (ve smyslu dalšího) přezkumného jednání. Jejím důsledkem je nepřípustný stav spočívající ve faktickém rozdělení věřitelů do dvou skupin. V první z nich jsou věřitelé, jejichž pohledávky jsou přezkoumávány a zjištěny na přezkumném jednání, a kteří proto mají plná hlasovací práva. Druhá je naopak z přezkumného jednání vyloučena, v důsledku čehož má hlasovací práva pouze podmíněně, a to v závislosti na vůli věřitelů z první skupiny, resp. v závislosti na vůli insolvenčního soudu. Opět tak dochází k zásahu do ústavně zaručených základních práv, zejména k porušení zásady rovnosti zbraní.

14. Insolvenční správce začal se zkoumáním pohledávek stěžovatele přihlášených v pořadí druhou přihláškou až dne 11. března 2011, kdy byla

Sbirka_nalezu-77.indd 206 18.11.16 13:59

doručena výzva k opravě nebo doplnění přihlášky přímo stěžovateli, a nikoliv jeho právnímu zástupci. K tomu stanovená lhůta 15 dnů přitom končila v den nařízeného přezkumného jednání. Ve výzvě pak insolvenční správce požadoval doložení pohledávek, o kterých již na jednání 9. února 2011 sám řekl, že jsou co do základu důvodné a že odpovídají účetnictví dlužníka, kterým byly v roce 2009 dvakrát uznány. Insolvenční soud je tehdy měl za doložené. Ohledně pohledávek jiných věřitelů, které insolvenční správce uznal, naopak nebylo požadováno nic nebo téměř nic. Uvedený postup vedl k tomu, že na přezkumném jednání dne 28. března 2011 nemohly být z údajných časových důvodů přezkoumány pohledávky stěžovatele. Přezkumný list k nim byl v insolvenčním rejstříku zveřejněn až dne 29. března 2011, přičemž obsahoval naprosto odlišné stanovisko insolvenčního správce, podle něhož většina pohledávek stěžovatele zanikla v důsledku odstoupení od obchodních kupních smluv, na základě kterých bylo stěžovatelem dodáno zboží úpadci. Jak bylo uvedeno výše, z právního hlediska jde o nesmysl jak vzhledem k textu předmětných smluv, tak vzhledem k § 351 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Tento obrat dává smysl pouze ve spojení s výše uvedenými ostatními kroky, které ve své spojitosti měly jednoznačně za cíl omezit stěžovatele jako největšího věřitele v uplatňování jeho práv v insolvenčním řízení, tj. zejména v právu hlasovat na schůzi věřitelů o osobě insolvenčního správce. V projednávané věci je tak patrná řada zásahů insolvenčního soudu, které evidentně vybočily z mezí zákona, ačkoliv právě on by měl hlídat spravedlnost procesu pro všechny jeho účastníky. Stěžovatel nakonec nesouhlasí s tím, že v seznamu přihlášených pohledávek jsou jeho pohledávky, které uplatnil na základě exekutorského zápisu (tedy veřejné listiny), označeny jako nevykonatelné.

15. Nestandardní postup soudu a insolvenčních správců v projednávané věci postrádá podle stěžovatele jakýkoliv rozumný smysl. Soudem zdůrazňovaná procesní ekonomie sice vedla k velmi brzkému nařízení a následnému konání, resp. neodročení, přezkumného jednání, následně však soud zůstal v insolvenčním řízení nečinný. Z tohoto důvodu není vůbec zřejmé, jaký legitimní cíl je soudem a insolvenčními správci sledován. Je totiž nepříjemným faktem, že jejich postup lze logicky vysvětlit pouze tím, že v insolvenčním řízení existuje snaha o vytěsnění stěžovatele z insolvenčního řízení, resp. snaha favorizovat určitou skupinu věřitelů. Závěrem stěžovatel dodává, že veškeré jeho kroky činěné na úrovni podústavního práva (návrh na odročení, námitka podjatosti, popěrné úkony, žaloby o určení neplatnosti právních úkonů) jsou ignorovány nebo zamítány bez toho, aby měl možnost se tomuto počínání účinně bránit. Z tohoto důvodu se může domáhat ochrany svých práv jen prostřednictvím ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 207 18.11.16 13:59

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 (veřejně přístupný též v elektronické verzi), s jehož obsahem koresponduje výše uvedené shrnutí. Následně vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

17. Ústavní stížnost byla dne 20. července 2012 zveřejněna v insolvenčním spise pod č. j. KSBR 39 INS 228/2011-D-20, a tudíž se s jejím obsahem mohli seznámit i všichni ostatní účastníci insolvenčního řízení.

IV./a Vyjádření Krajského soudu v Brně

18. Krajský soud v Brně se vyjádřil prostřednictvím soudkyně Mgr. Evy Krčmářové, která tento spis převzala jako zastupující soudkyně v souladu s rozvrhem práce z důvodu, že v první polovině listopadu 2011 byl dočasně zproštěn funkce soudce Mgr. Jan Kozák, jemuž byla tato věc původně přidělena. Své vyjádření ze dne 21. listopadu 2011 proto podal s výhradou, že vzhledem k uvedené změně v obsazení soudu není schopen poskytnout Ústavnímu soudu jakékoliv autentické informace o motivaci insolvenčního soudu v době, kdy činil postupy kritizované stěžovatelem.

19. Úvodem svého vyjádření vyslovil insolvenční soud pochybnost ohledně přípustnosti ústavní stížnosti, která v podstatné části nesměřuje vůči rozhodnutím soudu, nýbrž vůči jeho postupu. Ve vztahu k jednotlivým námitkám stěžovatele pak uvedl, že ačkoliv dne 11. února 2011 bylo zveřejněno pouze zkrácené znění rozhodnutí o prohlášení konkursu (č. j. KSBR 39 INS 228/2011-A-23), případné vady jeho odůvodnění nemohly být důvodem jeho nicotnosti, a nelze mu proto upřít, že vyvolalo právní následky. Stěžovatel navíc v rámci přezkumného jednání nevznesl námitky proti konstatování insolvenčního soudu učiněnému v jeho úvodu, že oznámení o svolání přezkumného jednání bylo uveřejněno v insolvenčním rejstříku již 11. února 2011. Termín konání tohoto jednání byl proto určen plně v souladu s § 136 odst. 2 písm. g) a § 137 odst. 2 insolvenčního zákona.

20. Argumentace stěžovatele je podle insolvenčního soudu nesprávná i v té části, ve které je namítáno neodročení přezkumného jednání. Vychází totiž z chybného počítání lhůty podle § 189 odst. 3 insolvenčního zákona, která je obdobná konstrukci použité např. v § 153b odst. 1 občanského soudního řádu. Třetím dnem počítaným zpětně od pondělí 28. března 2011 (kterýžto den se do běhu lhůty nezapočítává) je právě pátek 25. března 2011, kdy byly příslušné seznamy v souladu se zákonem zveřejněny. Údaj o hodině a minutě zveřejnění je pro počítání běhu lhůt určených podle dnů právně bez významu. Přezkoumání přihlášených pohledávek se děje podle seznamu, který připravuje insolvenční správce a jehož úpravy soud sám neprovádí. Skutečnost, že stěžovatel napadl některé pohledávky žalobou podle § 231 odst. 2 insolvenčního zákona, jejich přezkumu nijak nebrání.

Sbirka_nalezu-77.indd 208 18.11.16 13:59

21. Domnívá-li se stěžovatel, že insolvenční správce nebo zvláštní správce uznáním některých pohledávek porušili své povinnosti, má vůči nim k dispozici žalobu na náhradu škody tím způsobenou. V žádném případě není namístě zásah Ústavního soudu, když stěžovatel potud dozajista nevyčerpal všechny procesní prostředky k nápravě údajně nesprávného stavu. Představa, že by každé uznání pohledávky insolvenčním správcem (jež je ve výlučné pravomoci insolvenčního správce a do kterého není insolvenční soud oprávněn zasáhnout) bylo důvodem k zásahu Ústavního soudu, je nesprávná. Tím by se totiž ocitl v roli další instance zkoumající „správnost", a nikoliv „ústavnost" postupů insolvenčního správce. Jakkoliv byla otázka účinků popření pohledávky věřitelem v době konání přezkumného jednání sporná, praxe obecných soudů se prostřednictvím odvolacích soudů po počátečním váhání ustálila v závěru, že i popěrným úkonům věřitelů realizovaným po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10 mají být přiznány odpovídající účinky [srov. např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. srpna 2011 sp. zn. MSPH 60 INS 628/2011, VSPH 715/2011 nebo usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. září 2011 sp. zn. KSBR 24 (28) INS 11584/2010, 2 VSOL 337/2011]. Proti usnesení insolvenčního soudu o neúčinnosti popření (o tom, že se k popření nepřihlíží) je navíc přípustné odvolání, což znamená, že i v případě negativního postoje insolvenčního soudu k účinkům popření má stěžovatel k dispozici obranu ve formě instančního soudního přezkumu. Po vyjasnění okruhu úkonů, jež může zastupující soudkyně ve věci činit, tedy bude ohledně stěžovatelových popěrných úkonů nepochybně postupováno způsobem odpovídajícím účinnému popření pohledávky. Ve stejné logice lze zároveň přiznat právní účinky i popěrnému úkonu stěžovatele ve vztahu k přihlášené pohledávce obchodní společnosti Javořice, a. s. Insolvenční soud upozorňuje, že v případech, kde osoby, od kterých může věřitel požadovat plnění podle § 183 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2013, přihlásily pohledávku v rozporu s jeho § 183 odst. 3, není oprávněn takto přihlášenou pohledávku odmítnout. V případě předmětné pohledávky navíc zatím nedošlo k jejímu přezkoumání (nebyla předmětem přezkumu ani na prvním přezkumném jednání z 28. března 2011, ani na druhém z 19. září 2011), pročež zatím nebyla vyjasněna její podstata ve smyslu § 183 insolvenčního zákona.

22. Ve vztahu k námitce odepření hlasovacích práv insolvenční soud podotkl, že z jeho protokolace je zřejmé, že návrh na rozhodnutí o hlasovacím právu věřitele (i prostřednictvím odkazu na závěry vtělené do přezkumného listu o stěžovatelových pohledávkách) uplatnil ve shodě s § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011. Stěžovatel na schůzi věřitelů proti jeho postupu nevznesl žádné výhrady ani se o nápravu tohoto stavu přímo na schůzi věřitelů včas nepokusil. Nevyužil ani

Sbirka_nalezu-77.indd 209 18.11.16 13:59

prostředky nápravy, které mu v této souvislosti nabízí insolvenční zákon, např. návrh či podnět ke svolání další schůze věřitelů se stejným programem ve smyslu jeho ustanovení § 47, při které by tvrzené pochybení mohlo být napraveno bez zásahu Ústavního soudu. Pakliže se stěžovatel na schůzi věřitelů zdržel hlasování, znamená to, že nehlasuje „pro", a tudíž je logické, že se jeho hlas považuje za hlas „proti" návrhu.

23. Insolvenční soud nesouhlasí s námitkou, že insolvenční zákon zná (s výjimkou zvláštního přezkumného jednání podle § 192 odst. 4 insolvenčního zákona, o které v projednávané věci nešlo) pouze jedno přezkumné jednání, které trvá do doby, než jsou přezkoumány všechny včas a řádně přihlášené pohledávky. Podle praxe insolvenčních soudů (stejně jako předtím praxe k neukončovanému procesu odstraňování vad přihlášky) nemusí být (ač je vhodné, aby bylo) přezkumné jednání svolané rozhodnutím o úpadku jediným přezkumným jednáním. To ostatně předpokládá i § 137 odst. 2 insolvenčního zákona, jenž v daných souvislostech tím, že používá obratu „termín prvního přezkumného jednání", dostatečně jasně naznačuje, že je-li to zapotřebí, může být svoláno i „druhé" přezkumné jednání. Ústavní stížnost tedy v dotčeném ohledu buduje své závěry na opomenutí příslušných ustanovení insolvenčního zákona.

24. Závěrem insolvenční soud poznamenal, že stěžovatel, jenž namítá nepřezkoumání svých pohledávek insolvenčním správcem, nemůže v této části ústavní stížnosti těžit z vlastní neopatrnosti a nedbalosti. Určujícím (a prvotním) důvodem, pro který nemohly být jeho pohledávky přezkoumány již při prvním přezkumném jednání, byla skutečnost, že nebyl schopen přihlásit pohledávky řádně (přihláška měla vady vyžadující jejich odstranění). Ostatně, průběh druhého přezkumného jednání (při němž byla stěžovatelova pohledávka popřena) potvrzuje, že stěžovatel by na tom byl z hlediska práv, jejichž ochrany se touto argumentací domáhá, stejně, i kdyby přezkum jeho pohledávek mohl proběhnout při prvním přezkumném jednání. Ze všech těchto důvodů by ústavní stížnost měla být odmítnuta.

IV./b Vyjádření insolvenčního správce

25. Insolvenční správce Mgr. Jiří Ostravský ve svém vyjádření ze dne 18. listopadu 2011 vyslovil názor, že předmětná ústavní stížnost staví Ústavní soud do pozice další přezkumné instance obecného soudnictví. I kdyby připustil, že v projednávané věci mohlo dojít k nějakému porušení ústavně zaručených práv, mohlo se tak stát pouze v intenzitě natolik nízké, že se o ochraně ze strany Ústavního soudu nedá hovořit. Ve shodě s insolvenčním soudem konstatuje, že přezkumné jednání nebylo nařízeno předčasně, neboť zveřejnění (byť zkráceného) usnesení o úpadku v insolvenčním rejstříku vyvolalo právní účinky, jež jsou se zveřejněním rozhodnutí o úpadku a o jeho řešení konkursem spojeny.

Sbirka_nalezu-77.indd 210 18.11.16 13:59

26. V další části svého vyjádření uznal, že při zveřejnění kompletního seznamu pohledávek nebyla dodržena lhůta tří dnů před konáním přezkumného jednání ve smyslu § 189 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2013, což bylo způsobeno výjimečnou skutkovou i právní složitostí pohledávek stěžovatele. Nebylo povinností správce tyto pohledávky uznat, k čemuž podrobně uvádí důvody, které jej vedly k názoru opačnému. Rovněž nelze opominout, že nedodržením předmětné lhůty nevznikla stěžovateli žádná újma. Stěžovatel dostal na výběr, zda chce, aby jeho pohledávky byly přezkoumány již na přezkumném jednání dne 28. března 2011, anebo až na přezkumném jednání dalším, přičemž se rozhodl pro druhou alternativu. V důsledku toho byly přezkoumány až na přezkumném jednání konaném dne 19. září 2011, přičemž až do té doby mohl jako věřitel libovolně nakládat se svou přihláškou. Názor stěžovatele, podle něhož do rozhodnutí o žalobě na neplatnost právního úkonu, který založil přihlášenou pohledávku, nesmí být taková pohledávka přezkoumána, je podle názoru insolvenčního správce nesprávný a bez jakékoliv ústavněprávní relevance.

27. Pokud jde o rozhodnutí insolvenčního správce, jimiž uznal pohledávky, jejichž platnost byla (při tehdejší absenci popěrného práva) rozporována stěžovatelem, insolvenční správce uvádí, že v současné době již není pochyb o tom, že insolvenční věřitelé disponovali již před novelou insolvenčního zákona popěrným právem. Ve svém vyjádření se podrobně zabýval i otázkou uznání pohledávky obchodní společnosti Javořice, a. s. Podle jeho názoru bylo smyslem § 183 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2013, promítnutí těch hmotněprávních poměrů, kde se osoba zajišťující závazek úpadce dostane plněním věřiteli sama do právní pozice původního věřitele (např. v případě ručení). Tato situace však nenastává v případě zástavního práva. Zástavní dlužník se totiž plněním za obligačního dlužníka nedostává do právní pozice původního věřitele, nýbrž do pozice nového věřitele z titulu bezdůvodného obohacení. Hmotněprávní pohledávka zástavního dlužníka je dána z jiného důvodu než pohledávka původního věřitele. Argumentace opačným postupem v jiné věci není pro posouzení ústavní stížnosti relevantní, když navíc v té, na kterou poukazuje stěžovatel, se jednalo o pohledávky z titulu nějaké formy ručení (tedy z jiného důvodu). Za nesmyslný označil insolvenční správce i závěr o tom, že z důvodu podmíněného uznání pohledávky uvedené společnosti vznikla stěžovateli újma v podobě nižšího uspokojení jeho pohledávek, neboť jakýkoliv nárok v insolvenčním řízení by jí mohl vzniknout pouze v případě, že by plnila v téže výši z titulu zástavního práva. Společnost Javořice, a. s., se rovněž neúčastnila dotčené schůze věřitelů, a tudíž na ní ani nehlasovala.

Sbirka_nalezu-77.indd 211 18.11.16 13:59

28. Případné pochybení spočívající v tom, že o hlasovacích právech stěžovatele bylo rozhodnuto soudem podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011, bez návrhu, v žádném případě nedosahuje ústavněprávní intenzity. V tomto směru stěžovatel odkazuje na některá rozhodnutí Ústavního soudu, v nichž tento zaujal zdrženlivý postoj ve vztahu k přezkumu procesních rozhodnutí v insolvenčním řízení. O důležitosti napadeného rozhodnutí z hlediska možného zásahu do základních práv a svobod stěžovatele svědčí i to, že v jeho případě zákonodárce nezakotvil ani opravný prostředek.

29. Konstrukce stěžovatele o nekončícím (odročovaném) přezkumném jednání a o zvláštním přezkumném jednání jsou podle insolvenčního správce na první pohled nekompatibilní jak s textem zákona, tak s masivní insolvenční praxí. Kupříkladu § 137 odst. 3 insolvenčního zákona hovoří o tom, že schůze věřitelů se má konat po skončení přezkumného jednání. Pokud by se skončením přezkumného jednání mínil až okamžik, kdy jsou přezkoumány zásadně všechny přihlášky (jak navrhuje stěžovatel), konala by se schůze věřitelů v naprosto neurčitý časový okamžik, a to i s ohledem na pohledávky zahraničních věřitelů, kterým lhůty k podání přihlášek plynou zcela individuálně. V ustanovení § 137 odst. 2 insolvenčního zákona se také výslovně hovoří o prvním přezkumném jednání, což implikuje možnost konání dalších přezkumných jednání. Ve vztahu k zařazení přezkumu pohledávek na zvláštní přezkumné jednání stěžovatel poznamenává, že se tak stalo ze stěžovatelova vlastního rozhodnutí. Kromě toho není v zákoně zakotvena žádná posloupnost, v jaké by měl správce přihlášené pohledávky přezkoumávat. Takovéto hledisko by nakonec bylo i kontraproduktivní, např. když se správce hned na začátku na určité pohledávce „zasekne" a kvůli jejímu řešení nestihne analyzovat desítky dalších, v zásadě triviálních pohledávek jiných věřitelů. V této optice nemůže překvapit, že analýza pohledávek stěžovatele probíhala celou dobu od rozhodnutí o úpadku a skončila až několik málo dní před přezkumem. Závěrem svého vyjádření navrhl insolvenční správce odmítnout ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou.

IV./c Vyjádření odděleného insolvenčního správce

30. Oddělený insolvenční správce JUDr. Stanislav Keršner se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

IV./d Replika stěžovatele

31. Stěžovatel ve své replice ze dne 16. února 2012 reagoval na obě výše uvedená vyjádření účastníků řízení, přičemž setrval na svém původním návrhu i argumentaci. Ve vztahu k argumentaci insolvenčního soudu dodal, že ústavní stížnost je přípustná, neboť směřuje proti rozhodnutím

Sbirka_nalezu-77.indd 212 18.11.16 13:59

soudu a tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci, vůči nimž nelze podat opravný prostředek. Dále zdůraznil, že sám nebrojí proti nedostatkům odůvodnění zkráceného znění rozhodnutí o úpadku, nýbrž pouze proti tomu, že nebyla dodržena lhůta k nařízení přezkumného jednání, která se mohla odvíjet teprve od zveřejnění tohoto usnesení v plném znění. Zpochybňuje i závěr insolvenčního soudu, podle něhož existuje konstantní judikatura v otázce popěrného práva věřitelů, kdy je popěrný úkon učiněn v insolvenčním řízení, v němž byl úpadek dlužníka zjištěn před účinností novelizace insolvenčního zákona provedené zákonem č. 69/2011 Sb.

32. Rozhodnutí insolvenčního soudu o hlasovacích právech podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011, bez návrhu považuje stěžovatel za obcházení zákona. Iniciováním další schůze věřitelů by nicméně akceptoval v ústavní stížnosti popsaný protiústavní procesní postup insolvenčního soudu. Praxe konání více přezkumných jednání je podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem, protože umožňuje insolvenčním správcům rozdělovat věřitele do dvou kategorií s různým procesním postavením. Ustanovení § 137 odst. 2 věty druhé insolvenčního zákona se týká oddlužení, o které ovšem v předmětném insolvenčním řízení nejde. Nadto výraz „první přezkumné jednání" je třeba vyložit v tom smyslu, že insolvenční zákon umožňuje konání zvláštního přezkumného jednání (případně i několika zvláštních přezkumných jednání) podle § 192 odst. 2 insolvenčního zákona, které se z povahy věci musí konat až jako druhé či další v pořadí.

33. V další části svého vyjádření se stěžovatel zabýval argumentací insolvenčního správce. Předně uvedl, že jeho právní závěr, podle něhož se k nastoupení účinků doručení vyžaduje, aby bylo rozhodnutí doručeno v úplném znění, má oporu v nálezu ze dne 27. srpna 2009 sp. zn. II. ÚS 264/09 (N 190/54 SbNU 351). Protože dne 11. února 2011 bylo zveřejněno (a tudíž doručeno) pouze zkrácené znění rozhodnutí o úpadku, a nikoliv rozhodnutí jako celek, nelze od tohoto okamžiku počítat lhůtu k podání přihlášek pohledávek. Insolvenční správce podle stěžovatele nedostál své povinnosti vykonávat svou činnost tak, aby neporušoval ústavně zaručená základní práva a svobody, ačkoliv bylo jeho povinností je chránit. Přezkum přihlášek měl probíhat chronologicky, přičemž jestliže byly některé pohledávky založeny na složitém skutkovém základě, insolvenční správce je měl přezkoumat co nejdříve. V projednávané věci nakonec stihl přezkoumat daleko složitější pohledávky než pohledávku stěžovatele, včetně pohledávky společnosti Javořice, a. s. Tím se dopustil diskriminačního postupu, který byl zvýrazněn tím, že v případě jiných věřitelů k výzvě k doplnění svých přihlášek nepřikročil, když kladl rozdílné nároky na přihlášky pohledávek. Výsledek přezkumu její přihlášky byl navíc ten, že přestože podle insolvenčního správce zajištěné pohledávky ve své většině neexistují (byly jím

Sbirka_nalezu-77.indd 213 18.11.16 13:59

popřeny), pohledávka uplatněná uvedenou společností z titulu zajištění (zástavního práva) existuje (byla jím uznána). Insolvenční správce tak vlastně dospěl k závěru o existenci zajištění neexistujících pohledávek.

34. Insolvenční správce zamlčel, v čem spatřuje důvody neexistence pohledávek, resp. zveřejnil je až na přezkumném jednání dne 28. března 2011, čímž stěžovateli znemožnil, aby na ně mohl do konce tohoto přezkumného jednání reagovat. V tomto smyslu je třeba nahlížet i na jeho „možnost volby", zda mělo k přezkumu jeho pohledávek dojít na tomto nebo zvláštním přezkumném jednání. Pokud by neodmítl nabídku insolvenčního soudu, byly by jeho pohledávky popřeny již na prvně uvedeném jednání, aniž by měl jakoukoliv možnost popření předejít.

35. Nesouhlas vyjádřil stěžovatel i se závěrem, že se § 183 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2013, neuplatní v případě zástavního dlužníka. Z hlediska insolvenčního práva je podstatné, že nároky stěžovatele a zástavního dlužníka Javořice, a. s., vůči obligačnímu dlužníkovi (úpadci) se vzájemně vylučují, což je řešeno právě v uvedeném ustanovení, podle něhož nemůže zástavní dlužník přihlásit svou pohledávku, jestliže je již přihlášen věřitel. Jen takovýto výklad označuje stěžovatel za ústavně konformní.

36. Ve vztahu k judikatuře Ústavního soudu, na kterou odkázal insolvenční správce, stěžovatel uvedl, že z jejího hlediska je pro hodnocení postupu insolvenčního soudu a insolvenčního správce podstatné to, zda byla v konkrétním případě poskytována ochrana práv věřitelů. V předmětném řízení tomu tak ovšem nebylo, neboť insolvenční správce se nijak nepokusil získat zpátky majetek úpadce, který měl být z jeho majetkové podstaty zcizen „v důsledku masivního prodeje". Nijak se nepokusil o objasnění, co se stalo s majetkem za asi 250 mil. Kč. Podle § 239 odst. 3 insolvenčního zákona přitom platí, že nepodá-li insolvenční správce v prekluzivní lhůtě jednoho roku ode dne účinků rozhodnutí o úpadku odpůrčí žalobu, odpůrčí nárok zanikne. Nadto insolvenční správce nestihl včas přezkoumat pohledávky některých věřitelů. Na přezkumném jednání dne 28. března 2011 byly přezkoumány pohledávky uplatněné jen v 18 z asi 150 přihlášek pohledávek, další jejich část byla přezkoumána až dne 19. září 2011 a zbylá část dokonce doposud přezkoumána nebyla. Kromě toho nebyla doposud vyjasněna ani otázka pasiv majetkové podstaty majetku. Je to naopak stěžovatel, kdo musí insolvenčního správce upozorňovat na možné úniky majetku, ze kterého by mohli být uspokojováni věřitelé úpadce. Insolvenční soud ani věřitelský výbor v tomto směru nápravu nesjednaly.

37. Závěrem své repliky stěžovatel upozornil na to, že insolvenční soud a insolvenční správce mají moc předem určit průběh insolvenčního řízení tím, jak provedou přezkum pohledávek, jak bude ustaven věřitelský výbor a kdo bude jmenován insolvenčním správcem. Proti uplatnění této

Sbirka_nalezu-77.indd 214 18.11.16 13:59

moci neexistuje na úrovni podústavního práva možnost obrany. Z tohoto důvodu musejí oba postupovat v insolvenčním řízení se zvláštním zřetelem na ústavně zaručená základní práva účastníků insolvenčního řízení, protože na jejich činnost v mnoha ohledech bezprostředně nedohlíží odvolací instance. Pokud přitom tyto subjekty selhávají, pak nezbývá než zásah Ústavního soudu. Předmětná ústavní stížnost má navíc i obecný dosah, protože se jí brojí proti praxi insolvenčního soudu, který neprovádí přezkum pohledávek na jednom přezkumném jednání, ale i na zvláštních přezkumných jednáních, která jsou nařizována v rozporu s insolvenčním zákonem. Insolvenční správce nesmí postupovat libovolně a vybírat si, které pohledávky budou na přezkumném jednání přezkoumávány. Konečně stěžovatel poukazuje na okolnost, že některé zásahy do ústavně zaručených základních práv stěžovatele jsou insolvenčním soudem a insolvenčním správcem obhajovány s poukazem na pouhý jazykový výklad ustanovení insolvenčního zákona, navíc vytržených z kontextu.

IV./e Změna soudce zpravodaje

38. Soudcem zpravodajem byl v projednávané věci původně určen soudce František Duchoň, jehož funkce zanikla uplynutím dne 6. června 2012, kdy skončilo jeho funkční období. Následně byl v souladu s rozvrhem práce určen novým soudcem zpravodajem Pavel Rychetský.

IV./f Upuštění od ústního jednání

39. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V. Podmínky projednání ústavní stížnosti

40. Předtím, než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému přezkumu napadených rozhodnutí a postupu, musel se vypořádat s otázkou, zda k tomu jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Vzhledem k tomu, že stěžovatel formuloval v petitu ústavní stížnosti dvanáct samostatných stížnostních návrhů, se přitom v první řadě zabýval otázkou, zda a v jakém rozsahu je jeho ústavní stížnost přípustná.

V./a Obecně k přípustnosti ústavní stížnosti proti některým rozhodnutím přijatým v insolvenčním řízení

41. Z ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, 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

Sbirka_nalezu-77.indd 215 18.11.16 13:59

řízení končí. Splnění těchto podmínek lze nicméně připustit 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. nález 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].

42. K posouzení toho, zda jsou v případě nemeritorního rozhodnutí obě uvedené podmínky přípustnosti splněny, nepostačuje pouhé konstatování, že jej nelze napadnout opravným prostředkem. Rovněž musí být zvažován význam tohoto rozhodnutí z hlediska řízení jako celku (jeho výsledku) a efektivnost a nezbytnost jeho zrušení k tomu, aby byla dotčenému účastníkovi efektivně poskytnuta ochrana jeho základních práv a svobod. Jestliže by totiž vyloučení opravného prostředku bylo opodstatněno tím, že nezákonnost nebo nesprávnost určitého nemeritorního rozhodnutí mohla mít z hlediska základních práv a svobod nanejvýš nepatrný průmět do výsledku řízení nebo by se jejich ochrany bylo možné domoci jiným způsobem v dalším průběhu řízení, pak by jen stěží mohl obstát závěr, že by měl mít dotčený jednotlivec pro tyto případy k dispozici přímo ústavní stížnost. Její přípustnost by zde vylučoval její účel, jakož i její subsidiarita vůči ostatním zákonným procesním prostředkům ochrany práva.

43. Ústavní stížnost směřuje v první řadě proti rozhodnutím insolvenčního správce, jimiž byla co do pravosti, výše nebo pořadí uznána nebo popřena přihlášená pohledávka některého z přihlášených věřitelů. Tato rozhodnutí mají sice toliko formu stanoviska vyjádřeného v seznamu přihlášených pohledávek (§ 189 insolvenčního zákona), jenž je přílohou protokolu z přezkumného jednání, v případě, že tyto pohledávky byly přezkoumány na přezkumném jednání, však jimi dochází k závaznému určení některých práv a povinností věřitele v rámci insolvenčního řízení, zahrnujících hlasování a účast ve věřitelských orgánech či právo na poměrné uspokojení jeho pohledávky. Účinky těchto rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, mohou být překonány pouze rozhodnutím soudu nebo smírem, kterým se skončí příslušný incidenční spor, nebo zpětvzetím popření pohledávky. Vzhledem k tomu, že insolvenční správce uznáním nebo popřením přihlášené pohledávky autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech věřitelů, nelze mu v rámci tohoto právního vztahu přiznat rovnoprávné postavení. Při výkonu své činnosti nevystupuje jako jejich zástupce, nýbrž vykonává zákonem svěřenou pravomoc (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/10, oddíl V).

44. Ústavní soud považoval v minulosti za přípustnou ústavní stížnost, která směřovala proti rozhodnutí insolvenčního správce o popření nebo nepopření přihlášené pohledávky podle insolvenčního zákona, ve znění

Sbirka_nalezu-77.indd 216 18.11.16 13:59

účinném do 30. března 2011, tedy podle zákonné úpravy, která nepřipouštěla popření pohledávky jednotlivými věřiteli (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/10, usnesení ze dne 18. února 2010 sp. zn. II. ÚS 1412/09 – dostupné na http://nalus.usoud.cz). Podle tehdejší zákonné úpravy totiž věřitelé neměli jiný právní prostředek, kterým by mohli dosáhnout popření pohledávky jiného věřitele, než její popření insolvenčním správcem (usnesení ze dne 19. února 2014 sp. zn. I. ÚS 2832/11, bod 13, dostupné na http://nalus.usoud.cz). Ke změně relevantní právní úpravy došlo až novelizací provedenou zákonem č. 69/2011 Sb., která v § 192 odst. 1 insolvenčního zákona (jde o ustanovení, jež bylo před touto novelou částečně zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 14/10) zakotvila popěrné právo věřitelů. Na rozdíl od popěrného úkonu insolvenčního správce nemá popření pohledávky věřitelem vliv na hlasovací právo věřitelů, jejichž pohledávka byla popřena (§ 51 odst. 2 insolvenčního zákona, ve znění účinném od 31. března 2011), o rozsahu jejich hlasovacího práva však může na návrh dlužníka, insolvenčního správce nebo některého z věřitelů s ohledem na spornost pohledávky rozhodnout jinak insolvenční soud (§ 51 odst. 3 insolvenčního zákona, v témže znění). Tím do budoucna pozbyly relevanci důvody, které původně opodstatňovaly závěr o přípustnosti ústavní stížnosti proti těmto rozhodnutím insolvenčního správce. Závěr o její nepřípustnosti se ovšem uplatní pouze tehdy, bylo-li toto rozhodnutí vydáno podle insolvenčního zákona ve znění účinném od 31. března 2011 (odlišně Ústavní soud postupoval pouze v usnesení sp. zn. I. ÚS 2832/11, v němž se však otázkou přípustnosti ústavní stížnosti výslovně nezabýval). V případě, že bylo vydáno na základě předchozí právní úpravy, je ústavní stížnost proti němu nadále přípustná.

45. Požadavek konečnosti rozhodnutí, byť jen ve vztahu k určité specifické fázi insolvenčního řízení, není v případě předmětného stanoviska insolvenčního správce splněn v případě, že přihlášená pohledávka nebyla přezkoumána na příslušném přezkumném jednání. Je tomu tak z toho důvodu, že teprve poté z něj lze vyvozovat výše uvedené právní následky pro další průběh insolvenčního řízení. Zároveň již v tomto období nemůže insolvenční správce své stanovisko změnit (§ 192 odst. 2 insolvenčního zákona *a contrario*).

46. Jsou-li splněny výše uvedené podmínky přípustnosti ústavní stížnosti proti rozhodnutí insolvenčního správce, Ústavní soud věcně projedná předmětnou ústavní stížnost přihlášeného věřitele pouze za předpokladu, že napadeným rozhodnutím byla popřena jeho přihlášená pohledávka nebo uznána přihlášená pohledávka jiného věřitele. Jen v těchto případech by totiž tato rozhodnutí mohla mít negativní vliv na rozsah jeho práv v rámci insolvenčního řízení, včetně toho, v jaké výši budou jím přihlášené pohledávky uspokojeny.

Sbirka_nalezu-77.indd 217 18.11.16 13:59

47. Pokud jde o jednotlivá rozhodnutí přijatá na schůzi věřitelů, Ústavní soud se musel zvlášť vypořádat s otázkou přípustnosti ústavní stížnosti nejen ve vztahu k usnesením, která v jejím průběhu činí insolvenční soud, nýbrž též k usnesením přijímaným přímo schůzí věřitelů (bez následného potvrzení ze strany insolvenčního soudu). Schůze věřitelů představuje zvláštní formu jednání insolvenčního soudu, která umožňuje zohlednit stanovisko jednotlivých věřitelů při přijímání některých rozhodnutí v rámci insolvenčního řízení. Současně jí ale lze přiznat i postavení zvláštního orgánu, který v určitém rozsahu (v závislosti od konkrétního oprávnění) přímo vykonává státní moc. Je pravidlem, že kterýkoliv z věřitelů, kteří hlasovali proti přijetí usnesení schůze věřitelů, může v průběhu této schůze navrhnout zrušení tohoto usnesení. Insolvenční soud přitom návrhu vyhoví, jestliže usnesení odporuje společnému zájmu věřitelů (§ 54 insolvenčního zákona). Výjimku představují pouze její usnesení podle § 29 odst. 1 (odvolání a ustanovení insolvenčního správce) nebo § 51 odst. 1 insolvenčního zákona (rozhodnutí o hlasovacích právech věřitelů, jejichž pohledávka byla popřena) a dále usnesení o způsobu řešení dlužníkova úpadku, o reorganizačním plánu nebo o způsobu oddlužení.

48. Podmínka přípustnosti ústavní stížnosti je splněna v případě usnesení schůze věřitelů, kterým se podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona odvolává insolvenční správce nebo kterým jej ponechává v jeho funkci. Hlasování o dosavadním insolvenčním správci je podle § 48 odst. 2 insolvenčního zákona obligatorní součástí programu schůze věřitelů, která nejblíže následuje po přezkumném jednání. Smyslem tohoto oprávnění, jakož i navazujícího oprávnění ustanovit nového insolvenčního správce, je posílení postavení věřitelů, kteří takto mohou přímo rozhodovat o jeho osobě. Insolvenční soud nemůže odvolání jím ustanoveného insolvenčního správce nijak zvrátit. V případě tohoto usnesení ani nerozhoduje o návrhu na jeho zrušení, ani jej svým usnesením nepotvrzuje (jak je tomu např. v případě rozhodnutí o způsobu řešení úpadku) či nenahrazuje (jak je tomu v případě usnesení podle § 51 odst. 1 věty za středníkem, kterým se rozhoduje o hlasovacích právech věřitelů, jejichž pohledávka byla popřena v případě, že jim tato hlasovací práva nepřiznala schůze věřitelů). Insolvenčního správce ustanoveného schůzí věřitelů zároveň může nepotvrdit jen za předpokladu, že nesplňuje zákonem stanovené podmínky.

49. Nesprávný postup insolvenčního soudu, který předchází usnesení schůze věřitelů, včetně jeho rozhodování o hlasovacích právech, může ve svém důsledku znamenat zkrácení práv jednotlivých věřitelů. Případné porušení jejich ústavně zaručených základních práv, k němuž by takto mohlo dojít, by totiž nebylo možné napravit ani v dalších fázích insolvenčního řízení. Schůze věřitelů by sice podle § 31 odst. 1 insolvenčního zákona mohla i poté navrhnout odvolání insolvenčního správce, tomuto návrhu by

Sbirka_nalezu-77.indd 218 18.11.16 13:59

již ovšem insolvenční soud nemusel vyhovět. O odvolání by zde již nerozhodovala přímo schůze, nýbrž právě insolvenční soud, který by měl mnohem širší možnost uvážení (k odvolání musí existovat důležité důvody). Usnesení podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona by mohla schůze věřitelů později přijmout pouze v případě, že v důsledku rozhodnutí insolvenčního soudu o odmítnutí přihlášky pohledávky dojde k takové změně v osobách věřitelů nebo výši jejich pohledávek, která by měla vliv na výsledek původně přijatého usnesení o odvolání nebo ponechání insolvenčního správce (§ 30 odst. 2 insolvenčního zákona). Lze tedy shrnout, že jediný prostředek, kterým by se dotčený věřitel mohl domoci ochrany proti výše uvedenému zásahu, tak představuje ústavní stížnost. Zrušením příslušného usnesení schůze věřitelů by vznikla insolvenčnímu soudu povinnost opětovně svolat schůzi věřitelů, a umožnit tak věřitelům, aby mohli řádně uplatnit své zákonem přiznané právo.

50. Povahu konečného rozhodnutí ve vztahu k určité dílčí fázi insolvenčního řízení má i usnesení, kterým insolvenční soud podle § 57 odst. 3 insolvenčního zákona potvrzuje členy a náhradníky věřitelského výboru, kteří byli zvoleni schůzí věřitelů. Jak vyplývá z § 58 insolvenčního zákona, věřitelskému výboru jsou v rámci insolvenčního řízení svěřeny významné funkce, mezi něž patří např. dohled nad insolvenčním správcem, udělení souhlasu k uzavírání smluv o úvěrovém financování, schvalování průběžné výše a správnosti hotových výdajů insolvenčního správce a nákladů spojených s udržováním a správou majetkové podstaty. Členy tohoto výboru lze přitom odvolat jen ze zákonem stanoveného důvodu. Je tedy zřejmé, že jestliže by uvedené rozhodnutí bylo zatíženo vadou (např. v důsledku nesprávného rozhodnutí o hlasovacích právech), která by měla za následek porušení základního práva některého z účastníků insolvenčního řízení, toto porušení by mohlo mít z hlediska dalšího průběhu tohoto řízení neodčinitelné důsledky (k rozsahu přezkumu obou těchto usnesení viz bod 74).

51. Ústavní stížnost je naopak nepřípustná v rozsahu, ve kterém směřuje proti usnesení insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu jednotlivých přihlášených věřitelů na schůzi věřitelů. Jde o procesní usnesení, kterým insolvenční soud upravuje hlasovací poměry pro účely konkrétní schůze věřitelů, aniž by jím však byl vázán i pro schůze následující (§ 52 odst. 2 insolvenčního zákona). Do postavení dotčeného věřitele v insolvenčním řízení by se tak jeho případná nezákonnost mohla promítnout pouze v případě, pokud by na jeho základě (na základě z něj vyplývajícího rozdělení hlasů mezi jednotlivé věřitele) bylo přijato jiné usnesení, z něhož by mu plynula určitá povinnost nebo omezení jeho práv. Pouze zrušením tohoto usnesení, a nikoliv usnesení, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu, by přitom bylo možné efektivně poskytnout ochranu základním právům dotčeného věřitele. Protože uvedený právní

Sbirka_nalezu-77.indd 219 18.11.16 13:59

názor se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu ze dne 22. listopadu 2010 sp. zn. IV. ÚS 1834/10 (N 231/59 SbNU 357), nálezu ze dne 3. září 2012 sp. zn. IV. ÚS 2372/11 (N 146/66 SbNU 219), nálezu ze dne 15. dubna 2014 sp. zn. IV. ÚS 3112/13 (N 58/73 SbNU 139) a nálezu ze dne 26. června 2014 sp. zn. III. ÚS 1824/13 (N 132/73 SbNU 971), předložil I. senát tuto otázku plénu Ústavního soudu, které se s jeho právním názorem ztotožnilo ve svém stanovisku ze dne 21. dubna 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 41/15 (ST 41/77 SbNU 963). Tím byl dřívější právní názor ostatních senátů překonán.

V./b Obecně k přípustnosti ústavní stížnosti proti postupu insolvenčního soudu

52. Projednávaná ústavní stížnost nesměřuje jen proti rozhodnutím insolvenčního soudu a insolvenčních správců, nýbrž také proti jejich postupu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se „jiným zásahem orgánu veřejné moci", proti němuž se lze rovněž domáhat ochrany ústavní stížností [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], zpravidla rozumí převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním právům a svobodám, který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení. Podstatné je, že důsledkům takovéhoto zásahu nelze čelit jinak než ústavní stížností, resp. nálezem Ústavního soudu obsahujícím zákaz takového zásahu. Jiný zásah naopak nelze spatřovat v procesně vadném nebo i protiústavním postupu takového orgánu, jestliže k němu dochází v řízení, které dosud probíhá, neboť i takový postup je ve své podstatě neoddělitelnou částí celého řízení a svou povahou a ve svých důsledcích je zatěžuje jako celek (včetně z něho vyplynuvšího rozhodnutí); takovéto vady lze napravit obvyklým a zákonem předvídaným způsobem ještě v rámci předmětného řízení [nález ze dne 30. listopadu 1995 sp. zn. III. ÚS 62/95 (N 78/4 SbNU 243)]. Uvedené znamená, že aby bylo možné stěžovatelem namítanému postupu přiznat povahu „jiného zásahu orgánu veřejné moci", muselo by se jednat o takový zásah, jehož trvání nebude způsobilé zatížit z hlediska možného porušení ústavně zaručených základních práv a svobod i navazující rozhodnutí, jímž toto řízení končí a jež by bylo přezkoumatelné Ústavním soudem.

53. Jestliže stěžovatel zpochybňuje postup vedoucí ke svolání přezkumného jednání, pak se případné porušení jeho základních práv a svobod, k němuž jím mělo dojít, muselo – za předpokladu, že byla aplikována zákonná úprava účinná do 30. března 2011 – nezbytně promítnout buď do případného rozhodnutí insolvenčního soudu podle § 188 odst. 2 insolvenčního zákona, podle něhož se k přihlášce, jež nebyla podána včas

Sbirka_nalezu-77.indd 220 18.11.16 13:59

a řádně doplněna nebo opravena, nepřihlíží, nebo do rozhodnutí insolvenčního správce o uznání nebo popření přihlášené pohledávky jiného věřitele, které by bylo přijato na tomto přezkumném jednání. V ústavní stížnosti proti některému z těchto rozhodnutí by přitom mohl namítat i absenci účinku popěrného úkonu. Zbývá dodat, že v případě aplikace platné úpravy, která popěrné právo věřitelům již přiznává, by uvedený postup mohl být přezkoumán v řízení o ústavní stížnosti směřující buď proti zmíněnému rozhodnutí insolvenčního soudu podle § 188 odst. 2 insolvenčního zákona, nebo proti rozhodnutí, kterým tento soud odmítl popření pohledávky přihlášeným věřitelem podle § 200 odst. 3 insolvenčního zákona, ve znění účinném od 31. března 2011.

54. Obdobně je třeba hodnotit i přípustnost ústavní stížnosti, jež směřuje proti postupu spočívajícímu v umožnění konání schůze věřitelů za situace, kdy ještě nebyly přezkoumány všechny přihlášky pohledávek. Pokud by tento postup vedl k porušení základních práv stěžovatele, pak by v tomto ohledu rovněž zatížil rozhodnutí přijatá na schůzi věřitelů.

55. Uvedené závěry se neuplatní v případě, kdy ústavní stížnost směřuje proti postupu insolvenčního soudu spočívajícímu v jeho nečinnosti, podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti je ovšem vyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů [srov. nález ze dne 23. května 2007 sp. zn. III. ÚS 655/06 (N 89/45 SbNU 303)]. Uvedené platí i pro případ, kdy je nečinnost spatřována v nepřezkoumání stěžovatelem přihlášených pohledávek na uskutečněném přezkumném jednání, kterou lze odstranit tím, že insolvenční soud za tímto účelem svolá nové přezkumné jednání. Odpověď na otázku, jak dlouhé trvání této nečinnosti opodstatňuje případný zásah Ústavního soudu, závisí vždy od posouzení konkrétních okolností, v konkrétním případě nicméně nelze nevzít v úvahu, že k uvedenému přezkumu by mělo podle zákona dojít ve lhůtě 2 měsíců po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek (§ 137 odst. 2 ve spojení s § 136 odst. 3 insolvenčního zákona). Zbývá dodat, že ačkoliv stěžovatel v této souvislosti výslovně brojí i proti nečinnosti insolvenčního správce, přezkum pohledávek činí insolvenční soud, a tedy jen vůči jeho postupu může směřovat i ústavní stížnost. Z tohoto důvodu považoval Ústavní soud v této části ústavní stížnost za směřující pouze proti postupu insolvenčního soudu.

V./c Přípustnost ústavní stížnosti z hlediska jednotlivých stížnostních návrhů

56. Lze shrnout, že ústavní stížnost je přípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario* proti rozhodnutí insolvenčního

Sbirka_nalezu-77.indd 221 18.11.16 13:59

správce, kterým byla co do pravosti, výše nebo pořadí uznána nebo popřena pohledávka některého z přihlášených věřitelů, majícímu formu jeho stanoviska vyjádřeného v seznamu přihlášených pohledávek (§ 189 insolvenčního zákona), bylo-li vydáno podle insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011 (tj. před účinností jeho novelizace provedené zákonem č. 69/2011 Sb.). Rovněž je přípustná proti usnesení insolvenčního soudu, kterým podle § 57 odst. 3 insolvenčního zákona potvrzuje volbu členů a náhradníků věřitelského výboru, a proti usnesení schůze věřitelů, kterým se podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona odvolává insolvenční správce nebo kterým se ponechává ve své funkci. Podmínka přípustnosti naopak není splněna, směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu přihlášeného věřitele na schůzi věřitelů (§ 51 odst. 1 a 3 insolvenčního zákona).

57. Ústavní stížnost stěžovatele je tedy přípustná v rozsahu, ve kterém směřuje proti rozhodnutím Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s., kterými uznal (stěžovatelem popřené) přihlášené pohledávky obchodní společnosti TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a obchodní společnosti QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), a rozhodnutí JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s., kterým v rámci téhož insolvenčního řízení uznal pohledávky přihlášené Mgr. Jiřím Ostravským, insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci. V případě rozhodnutí insolvenčního správce, kterým byla uznána přihlášená pohledávka obchodní společnosti Javořice, a. s., předmětná podmínka splněna není, protože v jejím případě doposud nedošlo k přezkoumání přihlášky.

58. Dále je ústavní stížnost přípustná proti usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 ze dne 28. března 2011, přijatému na schůzi věřitelů, jímž byla potvrzena volba členů a náhradníků věřitelského výboru (str. 9 protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30), nikoliv však již proti ostatním jeho usnesením přijatým na této schůzi, jimiž bylo rozhodováno o hlasovacích právech jednotlivých věřitelů (jde celkem o čtyři usnesení na str. 4, 5 a 7 téhož protokolu). Přípustná je i proti usnesení schůze věřitelů z téhož dne, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce úpadce Mgr. Jiří Ostravský (str. 7 téhož protokolu).

59. Za nepřípustnou je pak třeba považovat ústavní stížnost v rozsahu, ve kterém směřuje proti postupu insolvenčního soudu spočívajícímu v tom, že dne 28. března 2011 konal a neodročil přezkumné jednání. Námitky směřující proti tomuto postupu jsou projednatelné v rámci přezkumu výše uvedených rozhodnutí, kterými insolvenční správce, resp. oddělený insolvenční správce, uznal některé přihlášené pohledávky. Stejný závěr se uplatní, i pokud jde o usnesení obsažené v protokolu o přezkumném

Sbirka_nalezu-77.indd 222 18.11.16 13:59

jednání sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011-B-27, kterým Krajský soud v Brně zamítl návrh stěžovatele na odročení přezkumného jednání ve vztahu ke všem přihlášeným pohledávkám. Toto usnesení má pouze procesní povahu, přičemž ani jeho případné zrušení by poté, co již bylo přezkumné jednání konané dne 28. března 2011 skončeno, nemohlo vést k jeho odročení. Ve své podstatě jde i v jeho případě o součást postupu insolvenčního soudu, jenž předcházel přijetí napadených rozhodnutí insolvenčního správce.

60. Některé z námitek směřujících proti uvedenému postupu a dále námitky směřující proti konání schůze věřitelů, aniž by skončilo přezkumné jednání (ve smyslu, že by na něm byly přezkoumány všechny pohledávky s výjimkou těch, u nichž § 192 odst. 4 insolvenčního zákona připouští jejich vyloučení do zvláštního přezkumného jednání), a vyloučení přezkoumání pohledávek stěžovatele do zvláštního přezkumného jednání jsou projednatelné v rámci přezkumu usnesení schůze věřitelů, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce, příp. usnesení insolvenčního soudu, kterým byla potvrzena volba členů a náhradníků věřitelského výboru.

61. V rozsahu, ve kterém stěžovatel brojil proti postupu insolvenčního soudu, který neprovedl přezkoumání jím přihlášených pohledávek, Ústavní soud konstatuje nepřípustnost ústavní stížnosti z důvodu nevyčerpání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona o soudech a soudcích. Tento návrh měl směřovat vůči nečinnosti insolvenčního soudu, aby co nejdříve nařídil další přezkumné jednání, na němž by byly přihlášené pohledávky stěžovatele přezkoumány. I kdyby však tato podmínka splněna byla, ústavní stížnosti by nebylo možné vyhovět s ohledem na to, že stěžovatelem tvrzený zásah do jeho základních práv již netrvá. Dne 21. září 2011 totiž došlo k přezkoumání těchto pohledávek. V této části by tak byla ústavní stížnost shledána neopodstatněnou [srov. např. usnesení ze dne 27. srpna 2002 sp. zn. IV. ÚS 202/02 (U 28/27 SbNU 325) nebo nález ze dne 15. července 2004 sp. zn. II. ÚS 7/03 (N 100/34 SbNU 61)].

62. Protože v rozsahu, ve kterém směřovala proti

a) rozhodnutím insolvenčního správce, kterými uznal přihlášené pohledávky obchodní společnosti TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a obchodní společnosti QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), rozhodnutí odděleného insolvenčního správce, kterým v rámci téhož insolvenčního řízení uznal pohledávky přihlášené insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci,

b) usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2011, přijatému na schůzi věřitelů, jímž byla potvrzena volba členů a náhradníků věřitelského výboru (str. 9 protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30), a

Sbirka_nalezu-77.indd 223 18.11.16 13:59

c) usnesení schůze věřitelů z téhož dne, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce úpadce Mgr. Jiří Ostravský (str. 7 téhož protokolu),

byla ústavní stížnost nejen přípustná, ale i podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňovala i všechny zákonem stanovené formální náležitosti, bylo možné přistoupit k jejímu věcnému projednání.

63. Návrh stěžovatele, aby Ústavní soud přikázal Krajskému soudu v Brně obnovit stav před porušením jeho základních práv tím, že zruší přezkumné jednání konané dne 28. března 2011 nebo alespoň jeho část týkající se pohledávek, které napadl žalobou, a následně nařídí nové přezkumné jednání, přizná popěrným úkonům stěžovatele právní účinky a svolá novou schůzi věřitelů, považoval Ústavní soud za akcesorický ve vztahu k těm částem ústavní stížnosti, v nichž směřovala proti postupu insolvenčního soudu. Přesněji řečeno se jednalo o návrh výroku odpovídající § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu, o němž by v případě, že by ústavní stížnosti bylo vyhověno, muselo být rozhodnuto i bez návrhu. Z tohoto důvodu na něj dopadá závěr o částečné nepřípustnosti ústavní stížnosti.

VI. Rozhodnutí insolvenčních správců, kterými byly uznány některé přihlášené pohledávky

64. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. To znamená, že jejich ochrana je jediným důvodem, který otevírá prostor pro zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Tento závěr se přirozeně uplatní i ve vztahu k postupu a rozhodování obecných soudů. Ústavní soud totiž není v postavení jejich další instance, a tudíž jeho zásah nelze odůvodnit toliko tím, že se obecné soudy dopustily pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti.

VI./a Námitka absence popěrného účinku

65. Stěžovatel se domáhá zrušení rozhodnutí, kterými insolvenční správce a oddělený insolvenční správce uznali (nepopřeli) některé přihlášené pohledávky jiných věřitelů. Činí tak především z toho důvodu, že podle jednoho z možných výkladů neměli věřitelé před účinností novelizace insolvenčního zákona provedené zákonem č. 69/2011 Sb. (do 30. března 2011), tedy za právního stavu, jenž platil přede dnem vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10, vůči těmto pohledávkám popěrné právo, v důsledku čehož mohlo k jejich popření dojít pouze rozhodnutím insolvenčního

Sbirka_nalezu-77.indd 224 18.11.16 13:59

správce (obdobný případ byl řešen v řízení vedeném pod sp. zn. II. ÚS 1412/09, z něhož vzešel návrh posuzovaný v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 14/10). Předchozí právní úprava, jež byla zrušena uvedeným nálezem, popěrné právo věřitele dokonce výslovně vylučovala. Stěžovatel si proto není jist, zda jeho úkony, kterými na přezkumném jednání popřel pohledávky některých přihlášených věřitelů, měly zamýšlené právní účinky.

66. Otázkou právních účinků popěrného úkonu věřitele uskutečněného před účinností uvedené novely se Ústavní soud zabýval ve svém usnesení ze dne 2. prosince 2013 sp. zn. II. ÚS 1412/09, v němž se ztotožnil s právním závěrem Nejvyššího soudu vysloveným v jeho usnesení ze dne 26. září 2012 sp. zn. 29 NSČR 54/2012, že „jedinou cestou, jak se (…) lze vyhnout použití formálně platné právní normy způsobem, který by v konečném důsledku vedl k individuálnímu právnímu aktu neústavnosti (k porušení základních práv dovolatele), je nepoužít ani v dané věci ustanovení § 192 odst. 1 věty první insolvenčního zákona ve znění účinném do 30. března 2011 a přiznat i popěrnému úkonu dovolatele (…) tytéž účinky, jako kdyby pohledávku ve stejné době popřel insolvenční správce".

67. Hlavním důvodem zrušení § 192 odst. 1 věty první za středníkem insolvenčního zákona, ve znění do 30. března 2011, nálezem sp. zn. Pl. ÚS 14/10, byla skutečnost, že přihlášení věřitelé neměli k dispozici žádný procesní prostředek, kterým by mohli zpochybnit pohledávky jiného věřitele úpadce. Výsledkem byl právní stav, kdy jediná možnost, jakou mohl přihlášený věřitel uplatnit námitky ohledně její pravosti, výše nebo pořadí, spočívala v tom, že tak místo něj učiní insolvenční správce, byť by sám tyto námitky nesdílel. Takováto právní úprava nejenže neodpovídala požadavkům vyplývajícím z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jehož uplatnění nelze podmiňovat jednáním jiného orgánu veřejného moci (resp. subjektu v odpovídajícím postavení), nýbrž ani účelu popěrného práva insolvenčního správce, jehož úlohou je nestranně posoudit otázku pravosti, výše a pořadí pohledávek. Pakliže by po něm mohl kterýkoliv z věřitelů požadovat popření některé z přihlášených pohledávek, byl by tím značně omezen rozsah, v jakém by tyto pohledávky byly zjištěny, jakož i s ním spojená práva jednotlivých věřitelů (např. hlasovací práva).

68. Ústavní soud konstatuje, že zrušení zákona nebo jiného právního předpisu z důvodu jeho nesouladu s ústavním pořádkem nemá účinky jen do budoucna. Měla-li totiž jeho aplikace po dobu jeho účinnosti za následek porušení základních práv a svobod, pak ochrana tohoto práva nemůže být odepřena toliko s poukazem na to, že v období, kdy k tomuto porušení došlo, byl zásah do základních práv a svobod v souladu se zákonem. Takovýto závěr by byl v rozporu s povinností soudní moci poskytovat ochranu těmto právům, jež je jako ústavní princip vyjádřena v čl. 4 Ústavy a k jejímuž reálnému naplnění pro tyto případy slouží právo a současně povinnost

Sbirka_nalezu-77.indd 225 18.11.16 13:59

kteréhokoliv soudu předložit podle čl. 95 odst. 2 Ústavy věc Ústavnímu soudu, dospěje-li k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Každý se může rovněž domoci ochrany před takovýmto zásahem do základních práv i ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, čemuž odpovídá aktivní legitimace stěžovatele nebo senátu Ústavního soudu k podání návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu [§ 64 odst. 1 písm. c) a e) zákona o Ústavním soudu]. V obou případech přitom tato ochrana spočívá v neaplikaci protiústavního právního předpisu v konkrétní věci, a to v rozsahu, v jakém na tuto věc dopadá důvod protiústavnosti [srov. nález ze dne 18. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983)]. Podmínkou tohoto zpětného účinku je, že bude vést k odstranění nebo zmírnění zásahu do základních práv a svobod dotčené osoby, nikoliv k jeho prohloubení, a že v jeho důsledku současně nedojde k porušení základních práv a svobod jiných osob, které jednaly v důvěře v zákon, nebo mu nebude bránit jiný důležitý veřejný zájem [nález ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), body 89 a 90]. Právě požadavku právní jistoty slouží § 71 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu, jenž (s výjimkou trestních věcí) omezuje možný zpětný účinek na případy řízení, jež nebyly před vyhlášením derogačního nálezu skončeny a u nichž současně nedošlo (k dobrovolnému nebo vynucenému) splnění na jeho základě uložené povinnosti, a § 71 odst. 4, jenž obecně brání vztažení zpětného účinku na právní vztahy mezi osobami soukromého práva (horizontální právní vztahy).

69. Uvedené závěry se do projednávané věci, v jejímž případě je pro posouzení právních účinků případného popěrného úkonu přihlášených věřitelů rozhodující § 192 odst. 1 věty první za středníkem insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011, promítají v tom smyslu, že jeho aplikace s ohledem na jeho nesoulad s ústavním pořádkem nemůže vést k tomu, že se přihlášený věřitel v insolvenčním řízení nedomůže soudního přezkumu pravosti, výše nebo pořadí pohledávky přihlášené jiným věřitelem. Za situace, kdy insolvenční správce tuto pohledávku nepopřel, tak přicházejí v úvahu dvě možnosti, jak tohoto přezkumu lze dosáhnout. Učinil-li věřitel předtím, než došlo k přezkoumání pohledávky insolvenčním soudem, úkon směřující k jejímu popření, pak je třeba tomuto úkonu přiznat ty účinky, které spojoval insolvenční zákon, v témže znění, s popřením pohledávky insolvenčním správcem. V opačném případě by přicházelo v úvahu zrušení rozhodnutí insolvenčního správce, kterým uznal tuto pohledávku, v řízení o ústavních stížnostech, čímž by se znovu otevřel procesní prostor pro její popření. Jiný výklad by mohl vést k porušení práva tohoto věřitele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

70. Ze všech těchto důvodů považuje Ústavní soud výše uvedený právní názor Nejvyššího soudu za ústavně konformní, neboť adekvátně

Sbirka_nalezu-77.indd 226 18.11.16 13:59

reflektuje derogační důvody vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10. Jeho prostřednictvím je současně vyloučen nepřípustný zásah do základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, k němuž by mohlo dojít v důsledku aplikace § 192 odst. 1 věty první za středníkem insolvenčního zákona, ve znění účinném do 30. března 2011. Není proto dán žádný důvod, pro který by pochybnost stěžovatele stran akceptovatelnosti uvedeného výkladu měla vést ke zrušení napadených rozhodnutí insolvenčních správců. Právní účinky byly jeho popěrným úkonům přiznány i v projednávané věci.

VI./b Ostatní námitky

71. Pokud jde o samotné stanovisko insolvenčního správce k přihlášeným pohledávkám, je namístě připomenout, že rozhodnutí insolvenčního správce o popření nebo uznání pohledávky je rozhodnutím svého druhu, které s ohledem na svou formu i obsah nemůže podléhat ústavněprávnímu přezkumu zcela. Ústavní soud jej může přezkoumávat pouze z toho hlediska, zda po formální stránce odpovídalo příslušným ustanovením insolvenčního zákona, bylo vydáno oprávněnou osobou a nebylo zcela zjevně svévolné. Popření pohledávky insolvenčním správcem (stejně jako dlužníkem) musí být rovněž srozumitelné, odůvodněné a přezkoumatelné. Nepostačuje, pokud vysloví popěrný úkon, nýbrž jej musí rovněž zdůvodnit (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 1410/11 ze dne 29. října 2013 nebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 983/13 ze dne 14. května 2013; dostupná na http://nalus.usoud.cz). Totéž pak platí přiměřeně i pro uznání pohledávky, v jejímž případě musí být uveden důvod jejího vzniku. V tomto případě lze ovšem předpokládat, že insolvenční správce se ztotožnil s důvody, které uvedl za účelem jejího prokázání příslušný věřitel. Ústavnímu soudu naopak nepřísluší nahrazovat funkci insolvenčního soudu, jenž je oprávněn k projednání a rozhodnutí incidenčních sporů, zahrnujících i spory o pravost, výši nebo pořadí přihlášených pohledávek. K právnímu hodnocení těchto pohledávek, které provedl insolvenční správce, proto musí Ústavní soud přistupovat velmi zdrženlivě, neboť zákon poskytuje stěžovateli efektivní prostředek k ochraně jeho práv již v rámci insolvenčního řízení.

72. Do ústavněprávního přezkumu uvedených rozhodnutí se promítá i postup insolvenčního soudu, který předcházel konání přezkumného jednání. Jde o to, že insolvenční soud musí umožnit, aby měl přihlášený věřitel možnost seznámit se s ostatními přihlášenými pohledávkami a zároveň přiměřenou lhůtu k tomu, aby mohl učinit případný popěrný úkon (s ohledem na právní úpravu účinnou do 30. března 2011 bylo třeba v minulosti stejný požadavek vztáhnout i na možnost iniciovat u insolvenčního správce popření pohledávky). Právě za tímto účelem stanoví zákon lhůty, do kdy má být sestaven seznam přihlášených pohledávek a kdy se má pak konat

Sbirka_nalezu-77.indd 227 18.11.16 13:59

přezkumné jednání. Podle § 189 odst. 3 insolvenčního zákona, v platném znění, zveřejní seznam přihlášených pohledávek insolvenční soud v insolvenčním rejstříku nejpozději 15 dnů přede dnem, kdy se o nich má konat přezkumné jednání, a má-li se přezkumné jednání konat do 30 dnů po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek, nejpozději 10 dnů přede dnem, kdy se o nich má konat přezkumné jednání. Podle stejného ustanovení, ve znění účinném do 30. března 2011 (tedy v relevantním znění z hlediska projednávané věci), platilo, že má-li se přezkumné jednání konat do 15 dnů po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek, musí být uvedený seznam zveřejněn nejpozději 3 dny předem. Na rozdíl od platného znění § 200 odst. 2 insolvenčního zákona, který stanoví, že k popření pohledávky přihlášeným věřitelem se přihlíží, jen obsahuje-li podání všechny náležitosti a je-li doručeno insolvenčnímu soudu nejpozději 3 pracovní dny přede dnem konání přezkumného jednání o popřené pohledávce, nestanovila předchozí právní úprava žádný obdobný požadavek, neboť s popřením pohledávky přihlášeným věřitelem vůbec nepočítala. Uvedená lhůta se proto neuplatní ani v případech, kdy byl právní účinek popěrnému úkonu přiznán zpětně v důsledku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/10. V tomto směru bylo postačující, pokud byl příslušný popěrný úkon učiněn nejpozději na příslušném přezkumném jednání. I zde nicméně platí, že v řízení o ústavních stížnostech není úlohou Ústavního soudu přezkum insolvenčního řízení z hlediska jeho zákonnosti (např. dodržení veškerých zákonem stanovených lhůt). Domáhá-li se stěžovatel jako přihlášený věřitel ústavní stížností ochrany svých základních práv a svobod, vzniká tím Ústavnímu soudu povinnost posoudit průběh relevantních částí insolvenčního řízení jen v tom rozsahu, v jakém by případný nesprávný postup nebo dílčí rozhodnutí mohly mít za následek porušení těchto jeho práv.

73. Uvedená hlediska aplikoval Ústavní soud i v projednávané věci. Z protokolu o přezkumném jednání ze dne 28. března 2011, jakož i jemu předcházejícího seznamu přihlášených pohledávek zjistil, že stanovisko insolvenčního správce vůči pohledávkám obchodních společností TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), bylo učiněno oprávněnou osobou a bylo jasně vysloveno společně s uvedením důvodů, pro které k němu došlo. Uznání těchto pohledávek proto nelze označit za svévolné nebo jinak excesivní ve výše uvedeném smyslu. Tento závěr se přitom uplatní i ve vztahu k rozhodnutí odděleného insolvenčního správce, který uznal přihlášenou pohledávku insolvenčního správce obchodní společnosti CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci. Závěrem je třeba uvést, že stěžovatel měl možnost seznámit se předem se stanoviskem insolvenčního správce, resp. odděleného insolvenčního správce, ke všem třem pohledávkám (byť v případě

Sbirka_nalezu-77.indd 228 18.11.16 13:59

prvních dvou z nich jen 3 dny před přezkumným jednáním). Je tedy opodstatněn závěr, že v tomto rozsahu není ústavní stížnost důvodná.

VII. Rozhodnutí přijatá na schůzi věřitelů

74. Ústavní soud nakonec přistoupil k přezkumu usnesení insolvenčního soudu, kterým byla potvrzena volba věřitelského výboru na schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011, a usnesení schůze věřitelů z téhož dne, kterým byl ponechán ve funkci soudem ustanovený insolvenční správce. Uvedená rozhodnutí by mohla mít za následek porušení základního práva nebo svobody stěžovatele pouze z důvodu nesprávného postupu insolvenčního soudu, který předcházel jejich přijetí, ať už by se jednalo o nerespektování zákonných podmínek pro konání schůze věřitelů, nebo pochybení při rozhodování o hlasovacích právech jednotlivých věřitelů. Zcela mimo přezkum Ústavního soudu je samotné hlasování jednotlivých věřitelů, tedy zda hlasovali pro nebo proti určitému kandidátovi do věřitelského výboru nebo pro nebo proti odvolání insolvenčního správce. Vyslovit se svým hlasem jedním nebo druhým způsobem bylo jejich právem a nikdo z nich není povinen své rozhodnutí jakkoliv zdůvodňovat.

75. Dále je třeba uvést, že jak odvolání insolvenčního správce, tak volba věřitelského výboru byly na schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011 zařazeny jako její obligatorní body. Jednalo se totiž o první schůzi vůbec, která se navíc konala po přezkumném jednání (šlo o schůzi věřitelů nejblíže následující po přezkumném jednání ve smyslu § 29 odst. 1 insolvenčního zákona). Z pohledu stěžovatele bylo podstatné zejména to, že k jejímu konání došlo, aniž by na přezkumném jednání byly přezkoumány jím přihlášené pohledávky, a dále, že o jeho hlasovacích právech bylo s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto usnesením soudu, které mu je přiznalo jen částečně. Předmětné schůze se zúčastnili a hlasovali na ní i věřitelé TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s. (nyní QAX Services, v. o. s.), vůči jejichž pohledávkám učinil stěžovatel popěrný úkon; věřitelé Javořice, a. s., a Mgr. Jiří Ostravský, insolvenční správce dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, nebyli na této schůzi přítomni.

76. Stěžovatel napadá usnesení přijatá na schůzi věřitelů v první řadě z toho důvodu, že nebyly splněny podmínky pro konání přezkumného jednání, jež této schůzi předcházelo. Respektovány neměly být ani zákonem stanovené lhůty pro přihlášení pohledávek jednotlivých věřitelů, ani lhůty vytvářející ostatním věřitelům prostor pro seznámení se s těmito pohledávkami. Na přezkumném jednání konaném dne 28. března 2011 pak následně nedošlo k přezkumu všech přihlášených pohledávek, v důsledku čehož toto jednání nebylo možné považovat za skončené. Za těchto okolností se schůze věřitelů, která byla svolána tak, aby se konala bezprostředně

Sbirka_nalezu-77.indd 229 18.11.16 13:59

po přezkumném jednání, vůbec neměla konat. K pochybení mělo nakonec dojít i v jejím průběhu, když o hlasovacích právech stěžovatele bylo rozhodnuto bez návrhu, přestože podle § 51 odst. 3 insolvenčního zákona tak bylo možné učinit jen na návrh.

77. Ústavní soud přezkoumával obě napadená usnesení z hlediska základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to v tom jeho aspektu, zda se insolvenční soud v rámci svého postupu nedopustil svévole, která by mohla vést ke zkrácení práv stěžovatele v insolvenčním řízení a v konečném důsledku i ke zkrácení rozsahu, v jakém budou uspokojeny jeho pohledávky (v důsledku čehož by mohlo být dotčeno i jeho vlastnické právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny). V této souvislosti přitom zvažoval, zda případné pochybení insolvenčního soudu mohlo mít reálný vliv na přijetí napadených usnesení, resp. na výsledek hlasování. S ohledem na odlišnou proceduru přijetí napadených usnesení bylo třeba tyto otázky posoudit u každého z nich zvlášť.

VII./a Usnesení, kterým se potvrzuje volba věřitelského výboru

78. Je-li přihlášeno více než 50 věřitelů, je schůze věřitelů povinna ustanovit věřitelský výbor; k volbě jeho členů a náhradníků přitom dochází na první schůzi věřitelů, aniž by bylo podstatné, zda se tato koná před nebo po přezkumném jednání (srov. § 48 odst. 2 a § 56 insolvenčního zákona). Pro hlasování v rámci této volby se uplatní obecné pravidlo, že k platnosti usnesení schůze věřitelů se vyžaduje prostá většina hlasů přítomných nebo řádně zastoupených věřitelů, počítaná podle výše jejich pohledávek; platí přitom, že na každou 1 Kč pohledávky připadá jeden hlas (§ 49 odst. 1 insolvenčního zákona). Členové a náhradníci věřitelského výboru navržení nezajištěnými věřiteli se volí a odvolávají hlasy nezajištěných věřitelů. Členové a náhradníci věřitelského výboru navržení zajištěnými věřiteli se volí hlasy zajištěných věřitelů (§ 57 odst. 2 insolvenčního zákona). Věřitelé, jejichž pohledávka byla popřena insolvenčním správcem, mohou v rozsahu popření hlasovat, usnese-li se na tom schůze věřitelů. Jestliže jim hlasovací právo nepřizná, rozhodne o hlasovacím právu těchto věřitelů insolvenční soud (§ 51 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona). Insolvenční soud zároveň rozhoduje o hlasovacím právu věřitelů, jejichž pohledávka nebyla zjištěna nebo je sporná. V těchto případech tak ale učiní jen na návrh dlužníka, insolvenčního správce nebo některého z věřitelů. Návrh lze podat i přede dnem konání schůze věřitelů (§ 51 odst. 3 insolvenčního zákona). Volbu členů a náhradníků věřitelského výboru potvrzuje insolvenční soud (§ 57 odst. 3 insolvenčního zákona).

79. Protože se volba členů a náhradníků věřitelského výboru může konat na schůzi věřitelů bez ohledu na konání přezkumného jednání, mohlo usnesení, kterým insolvenční soud potvrdil její výsledek, zasáhnout

Sbirka_nalezu-77.indd 230 18.11.16 13:59

do základních práv a svobod stěžovatele pouze z důvodu, že mu bylo částečně nebo zcela odepřeno jeho hlasovací právo. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ve své dosavadní judikatuře formuloval ústavněprávní požadavky ve vztahu k rozhodnutím insolvenčního soudu podle § 51 odst. 1 insolvenčního zákona o hlasovacích právech věřitelů, jež vyplývají z ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jež se v plném rozsahu uplatní i ve vztahu k rozhodnutím vydaným podle § 51 odst. 3 téhož zákona. Rozhodnutí vydané podle některého z uvedených ustanovení musí být a) řádně odůvodněno z důvodu požadavku jeho přezkoumatelnosti a vyloučení prostoru pro libovůli soudu; b) což platí tím spíše, když samotní věřitelé na podporu přiznání hlasovacích práv (ve smyslu oponentury popření jejich pohledávek insolvenčním správcem) argumentují. Soud se s touto argumentací musí vypořádat; c) racionálně akceptovatelným odůvodněním nepřiznání hlasovacích práv věřitelům není argumentace, podle níž přiznáním hlasovacího práva by soud zcela fakticky popřel či anuloval výsledky přezkumného jednání a důvody, pro které správce popřel pohledávky (v opačném případě by totiž insolvenční soud rezignoval na svoji zákonnou povinnost dohledovou v insolvenčním řízení, která zahrnuje i dohled nad postupem a rozhodováním insolvenčního správce); d) samotné toliko ústní odůvodnění rozhodnutí o nepřiznání hlasovacích práv věřitelům protiústavní stav nezakládá, splňuje-li výše uvedené požadavky (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2372/11, nález sp. zn. III. ÚS 1824/13, bod 10; též stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 41/15, bod 11).

80. V dané věci bylo o volbě členů a náhradníků věřitelského výboru hlasováno na schůzi věřitelů, aniž by v rámci přezkumného řízení byla přezkoumána pohledávka stěžovatele. Stěžovatel tak jako přihlášený věřitel mohl na této schůzi hlasovat pouze za předpokladu, že by mu insolvenční soud svým rozhodnutím přiznal hlasovací práva, k čemuž došlo usnesením uvedeným na str. 4 protokolu o schůzi věřitelů, podle něhož byl na schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011 oprávněn hlasovat s pohledávkou ve výši 773 878,11 Kč. Z uvedeného protokolu sice nevyplývá, že by toto rozhodnutí bylo učiněno na návrh dlužníka, insolvenčního správce nebo některého z věřitelů, tato skutečnost se ovšem základních práv a svobod stěžovatele nijak nedotýká. Je tomu tak z toho důvodu, že vzhledem k nepřezkoumání jím přihlášených pohledávek by jinak na této schůzi vůbec nemohl hlasovat. Stěžovatel navíc tato hlasovací práva i využil, když aktivně hlasoval právě v rámci volby členů a náhradníků věřitelského výboru.

81. Protokol o schůzi věřitelů sice neobsahuje žádné odůvodnění usnesení, kterým mu bylo přiznáno hlasovací právo, z jeho obsahu je však zřejmé, že insolvenční soud vyšel z odůvodněného stanoviska insolvenčního správce k některým jeho přihlášeným pohledávkám, uvedeného

Sbirka_nalezu-77.indd 231 18.11.16 13:59

v seznamu přihlášených pohledávek. Stěžovatel přitom na schůzi věřitelů neuvedl žádnou argumentaci, která by tímto rozhodnutím stanovený počet hlasů jakkoliv zpochybňovala. Jen nad rámec je však namístě dodat, že pokud jde o jeho zbylé pohledávky, k nimž insolvenční správce tehdy žádné stanovisko nezaujal, ve vztahu k nim není předmětné usnesení přezkoumatelné. Pakliže by proto stěžovatel uplatnil námitku nedostatečného odůvodnění (což neučinil), jednalo by se o relevantní argument, který by v této části mohl opodstatňovat vyhovění jeho ústavní stížnosti za předpokladu, že by tím s ohledem na výši jeho přihlášených pohledávek mohla být volba věřitelů zpochybněna ve svém výsledku a že posléze nenastaly skutečnosti, které by takovýto zásah k ochraně jeho základních práv činily nadbytečným. V dané věci by však ani tato námitka nemohla nic změnit na závěru o neopodstatněnosti ústavní stížnosti, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu se týká pouze přihlášených pohledávek ve výši 2 742 313,67 Kč, tedy částky, v jejímž případě by ani přiznání hlasovacích práv nemohlo nic změnit na výsledku volby členů a náhradníků věřitelského výboru.

VII./b Usnesení, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce

82. Přísnější podmínky stanoví insolvenční zákon pro přijetí usnesení schůze věřitelů, kterým se odvolává insolvenční správce. Podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona se na schůzi věřitelů, která nejblíže následuje po přezkumném jednání, mohou věřitelé usnést, že insolvenčním soudem ustanoveného insolvenčního správce odvolávají z funkce a že ustanovují nového insolvenčního správce. Tato usnesení jsou přijata, jestliže pro ně hlasovala nejméně polovina všech věřitelů přihlášených ke dni předcházejícímu konání schůze věřitelů, počítaná podle výše jejich pohledávek, kteří mají právo hlasovat.

83. Z protokolu o schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011 vyplývá, že insolvenční správce vycházel při určení většiny nezbytné k odvolání insolvenčního správce z celkové výše přihlášených pohledávek, která činila (po odečtení sumy 200 mil. Kč představující podmíněnou pohledávku věřitele Javořice, a. s.) 601 348 871 Kč. Za situace, kdy se schůze věřitelů zúčastnili věřitelé s přiznanými hlasovacími právy v rozsahu 84 721 985 Kč, by proto při akceptaci tohoto výkladu nemohla být uvedená většina dosažena, a tudíž hlasování, v němž se stěžovatel jako jediný zdržel (nehlasoval pro odvolání), nemohlo dopadnout jinak, než že se insolvenční správce ponechává ve funkci. Stejně tak by tomu bylo i v případě, jestliže by přihlášené pohledávky stěžovatele byly zjištěny v plné výši (jež činí 209 059 102,02 Kč).

84. Ústavní soud nicméně nemohl přehlédnout, že uvedený výklad § 29 odst. 1 insolvenčního soudu byl posléze v judikatuře obecných soudů zpochybněn, ne-li překonán, výkladem, podle něhož je pro výsledek tohoto

Sbirka_nalezu-77.indd 232 18.11.16 13:59

hlasování určující celková výše přihlášených pohledávek ke dni předcházejícímu konání schůze s právem hlasu, a nikoliv celková výše přihlášených pohledávek včetně těch, u nichž věřitelé hlasovací právo nemají (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. prosince 2011 č. j. VSPH 1068/2011-B-18 ve věci KSLB 76 INS 15189/2010). Pokud by tomu tak bylo, stěžovatel by, s ohledem na celkovou výši přihlášených pohledávek, mohl výsledek hlasování ovlivnit, a v takovém případě by byl namístě přezkum postupu insolvenčního soudu, který tomuto hlasování předcházel, jakož i usnesení, kterým bylo rozhodnuto o jeho hlasovacích právech.

85. Pro posouzení toho, zda insolvenční soud svým postupem, který předcházel přijetí napadeného usnesení, porušil základní práva stěžovatele, není podstatné, zda byl přezkum jednotlivých pohledávek prováděn na jednom nebo více přezkumných jednání (§ 190 odst. 1 insolvenčního zákona), nýbrž to, že se schůze věřitelů, jež byla nařízena po skončení přezkumného jednání, konala ještě předtím, než byly přezkoumány stěžovatelem přihlášené pohledávky. Insolvenční zákon v § 48 odst. 2 stanoví, že o odvolání nebo ponechání insolvenčního správce se obligatorně usnáší první schůze věřitelů, jež se koná po přezkumném jednání. Tato podmínka ovšem není splněna toliko v důsledku formálního konání přezkumného jednání. Rovněž musí být naplněn jeho smysl, kterým je přezkoumání pokud možno všech přihlášených pohledávek, čímž bude pro účely insolvenčního řízení postaveno najisto, zda, v jaké výši a v jakém pořadí jsou uznány pohledávky jednotlivých přihlášených věřitelů, a tím i rozsah souvisejících práv v insolvenčním řízení, včetně práva hlasovacího. Výjimku lze obecně připustit pouze v případě pohledávek, u nichž takovémuto přezkumu objektivně brání skutečnosti, jež nejsou důsledkem nesprávného postupu insolvenčního soudu nebo insolvenčního správce, přičemž odložení přezkumného jednání jen z tohoto důvodu by s ohledem na účel insolvenčního řízení nebylo možné považovat za rozumné. Tak tomu bude zejména v případech, které předvídá § 192 odst. 4 insolvenčního zákona, tedy kdy není možné přihlášenou pohledávku přezkoumat při přezkumném jednání z důvodu, že věřitel předtím, než byla zjištěna, změnil její výši. Insolvenční soud zde sice nařídí k jejímu přezkumu zvláštní přezkumné jednání, jde však o důsledek procesního postupu věřitele, o jehož pohledávku jde, který má zamezit tomu, aby jednotliví věřitelé mohli tímto způsobem zdržovat průběh insolvenčního řízení. Insolvenční soud ale nemůže a nesmí volně rozhodovat o tom, zda určitou pohledávku při přezkumném jednání přezkoumá, nebo nikoliv, a pouze na základě své vůle tak oddalovat její přezkum tím, že „zvláštní" přezkumné jednání nařídí po uplynutí zákonem stanovených lhůt, např. s odstupem několika měsíců či déle. Tento postup by totiž ponechával dotčené věřitele v nejistotě ohledně toho, zda byly jejich pohledávky zjištěny, a fakticky by tak obcházel smysl požadavku, aby

Sbirka_nalezu-77.indd 233 18.11.16 13:59

se přezkumné jednání konalo do 2 měsíců po uplynutí lhůty k přihlášení pohledávek (§ 137 odst. 2 insolvenčního zákona). Zároveň by byl v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti insolvenčního řízení, jež je formulována v § 5 písm. a) insolvenčního zákona.

86. Jestliže § 29 odst. 1 insolvenčního zákona předpokládá hlasování o odvolání insolvenčního správce na schůzi věřitelů, která co nejdříve následuje po přezkumném jednání, činí tak, vycházeje z předpokladu, že na této schůzi již došlo k přezkoumání všech pohledávek s výjimkou těch, u nichž konkrétní okolnosti opodstatňovaly jiný postup (viz bod 85). Právě z tohoto důvodu se většina pro přijetí tohoto usnesení počítá bez ohledu na účast všech přihlášených věřitelů od celkové výše přihlášených pohledávek, s nimiž je spojeno hlasovací právo, tedy ze všech, jež byly zjištěny na přezkumném jednání nebo v jejichž případě došlo k přiznání hlasovacího práva usnesením soudu nebo schůzí věřitelů. V opačném případě by musel soud pro účely tohoto hlasování tuto většinu zjišťovat tím, že by obligatorně (na schůzi věřitelů) rozhodoval o hlasovacích právech všech věřitelů, jejichž pohledávka nebyla přezkoumána, což by bylo zjevně v rozporu s § 51 odst. 3 insolvenčního zákona, který vydání takovéhoto rozhodnutí předpokládá jen na návrh dlužníka, insolvenčního správce nebo některého věřitele. Nezbytnost takovéhoto rozhodnutí ze strany insolvenčního soudu by popřela smysl tohoto navrhovacího oprávnění.

87. V projednávané věci insolvenční soud pochybil, když na přezkumném jednání dne 28. března 2011 přezkoumal pouze 18 z asi 150 přihlášek věřitelů, aniž by vysvětlil důvody, pro které tak neučinil i v případě ostatních pohledávek. Jejich vyloučení do zvláštního přezkumného jednání nelze bez dalšího považovat za postup ve smyslu § 192 odst. 4 insolvenčního zákona, což platí i pro pohledávky přihlášené stěžovatelem. Skutečnost, že se stěžovatel nemohl předem seznámit se stanoviskem insolvenčního správce, jde k tíži insolvenčního soudu. K nápravě tohoto stavu by přitom zjevně nemohlo dojít jinak než nařízením nového přezkumného jednání, v jehož případě by ovšem nešlo o jednání „zvláštní" ve smyslu posledně uvedeného ustanovení, nýbrž jednání „řádné", od něhož se pak odvíjí povinnost schůze věřitelů rozhodnout o odvolání nebo ponechání insolvenčního správce.

88. Přes tyto závěry ale Ústavní soud nevyhověl ústavní stížnosti stěžovatele ani v této části, neboť k odstranění zásahu do práv stěžovatele může účinně dojít i bez jeho zrušení. Poněvadž na schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011 nebyly splněny podmínky pro hlasování o odvolání insolvenčního správce podle § 29 odst. 1 insolvenčního zákona, bude muset k zařazení tohoto bodu na program schůze věřitelů v každém případě dojít znovu, a to poté, co budou přezkoumány všechny pohledávky s výjimkou těch, u nichž bude existovat relevantní důvod opodstatňující jiný postup. Napadené usnesení, kterým došlo toliko k potvrzení dosavadního

Sbirka_nalezu-77.indd 234 18.11.16 13:59

insolvenčního správce, a které proto nemělo konstitutivní účinky, přitom nijak nebrání tomu, aby se o této otázce hlasovalo (tentokrát již) v souladu se zákonem později. Na rozdíl od případu, kdy by došlo k odvolání insolvenčního správce, se tak výše shrnutý nezákonný (či dokonce svévolný) postup insolvenčního soudu na přezkumném jednání nepromítá do napadeného usnesení, jehož přijetí předcházel, natolik intenzivně, že by v samotném tomto usnesení bylo třeba spatřovat porušení základního práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud v tomto směru zároveň zohlednil, že v době přijetí napadeného usnesení neexistoval jeho závazný právní názor, jakým způsobem má být postupováno při přezkoumávání pohledávek na přezkumném jednání. Pakliže by však budoucí praxe tento právní názor nerespektovala, nelze vyloučit, že Ústavní soud v důsledku této skutečnosti přehodnotí svůj zdrženlivý přístup a bude i v těchto případech konstatovat porušení uvedeného základního práva.

89. Námitkou, že lhůta, ve které bylo možné přihlásit pohledávky, se neměla odvíjet ode dne 11. února 2011, kdy bylo zveřejněno usnesení, kterým byl zjištěn úpadek úpadce a prohlášen konkurs na jeho majetek, nýbrž ode dne 11. března 2011, kdy bylo toto usnesení řádně zveřejněno i s odůvodněním, se Ústavní soud nezabýval. Stěžovatel totiž netvrdil, že by v důsledku postupu insolvenčního soudu nemohl v rámci insolvenčního řízení uplatnit určitou pohledávku nebo popřít pohledávky některého z ostatních věřitelů, ani nijak nekonkretizoval, jakým jiným způsobem by se tento postup mohl dotknout jeho základních práv.

VIII. Závěr

90. Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost v rozsahu, ve kterém směřuje proti rozhodnutím Mgr. Jiřího Ostravského, insolvenčního správce dlužníka CE WOOD, a. s., kterými uznal přihlášené pohledávky obchodní společnosti TARLING FINANCIAL CONSULTING LIMITED a obchodní společnosti QAX Services, v. o. s. (dříve RAKOVSKÝ & PARTNERS, v. o. s.), a rozhodnutí JUDr. Stanislava Keršnera, odděleného insolvenčního správce společnosti CE WOOD, a. s., kterým v rámci téhož insolvenčního řízení uznal pohledávky přihlášené Mgr. Jiřím Ostravským, insolvenčním správcem dlužníka CE WOOD – doprava, a. s. v likvidaci, není důvodná. Tento závěr se přitom uplatní i ve vztahu k té její části, ve které směřuje proti usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011 ze dne 28. března 2011, přijatému na schůzi věřitelů, jímž byla potvrzena volba členů věřitelského výboru (str. 9 protokolu o schůzi věřitelů č. j. KSBR 39 INS 228/2011-B-30), a usnesení schůze věřitelů z téhož dne, kterým byl ve funkci ponechán insolvenční správce dlužníka CE WOOD, a. s., Mgr. Jiří Ostravský (str. 7 téhož protokolu). Podle § 82 odst. 1

Sbirka_nalezu-77.indd 235 18.11.16 13:59

zákona o Ústavním soudu proto ústavní stížnost v tomto rozsahu zamítl. Ve zbylé části pak Ústavní soud rozhodl podle § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona o jejím odmítnutí pro nepřípustnost. Návrhem na vyslovení naléhavosti věci se již nezabýval, neboť v důsledku rozhodnutí ve věci samé pozbyl význam.

Sbirka_nalezu-77.indd 236 18.11.16 13:59

Č. 84
K zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy ve správním řízení

Z rozhodnutí o nároku na přiznání přiměřeného zadostiučinění podle § 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 zákona č. 160/2006 Sb., musí být zřejmé, jak byly hodnoceny konkrétní okolnosti případu, a to bez ohledu na formu přiznaného zadostiučinění (morální satisfakce či finanční kompenzace). Závěr o tom, že morální satisfakce (konstatování porušení práva, eventuálně omluva) představuje ekvivalentní náhradu vzniklé nehmotné újmy, musí být založen na reflexi judikaturních pravidel nejvyšších soudů pro přiznávání této formy přiměřeného zadostiučinění.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Vladimíra Kůrky – ze dne 23. dubna 2015 sp. zn. III. ÚS 197/15 ve věci ústavní stížnosti Iryny Bilosvit, zastoupené Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 5. března 2014 č. j. 5 C 128/2013-31 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. října 2014 č. j. 19 Co 350/2014-55, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na přiměřené zadostiučinění z důvodů průtahů a neúměrné délky správního řízení a na náhradu nemajetkové újmy za nezákonná správní rozhodnutí ve věci povolení trvalého pobytu, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 7 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 5. března 2014 č. j. 5 C 128/2013-31 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. října 2014 č. j. 19 Co 350/2014-55 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 5. března 2014 č. j. 5 C 128/2013-31 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. října 2014 č. j. 19 Co 350/2014-55 se proto ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 237 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá toho, aby Ústavní soud zrušil shora uvedená rozhodnutí obecných soudů, neboť se domnívá, že jimi bylo zasaženo do jejího základního práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 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. Stěžovatelka požádala o přiměřené zadostiučinění v penězích dle ustanovení § 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 zákona č. 160/2006 Sb., (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb."). Důvodem její žádosti byly průtahy a neúměrná délka správního řízení vedeného dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), a rovněž nemajetková újma způsobená nezákonnými rozhodnutími vydanými v tomto řízení.

3. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra žádosti stěžovatelky nevyhovělo, resp. pouze konstatovalo porušení práva, za což se stěžovatelce omluvilo, obrátila se se svým nárokem na Obvodní soud pro Prahu 7 s žalobou na splnění povinnosti zadostiučinění ve výši 26 000 Kč. Obvodní soud pro Prahu 7 napadeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl, neboť dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na přiměřené zadostiučinění za nezákonná rozhodnutí, neboť se jednalo o nepravomocná rozhodnutí, která byla v důsledku uplatnění řádných opravných prostředků zrušena. S poukazem na vysvětlení žalované (Ministerstva vnitra), že k překročení lhůty ve smyslu § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, došlo vlivem velkého množství projednávaných případů a překročením kapacitních možností odvolacího orgánu (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců), uzavřel, že konstatování porušení práva a poskytnutá omluva je v daném případě plně dostačující. Mimo jiné uvedl, že „žalobkyni se ani nepodařilo prokázat, zda a jaká nemajetková újma jí byla způsobena …".

4. K odvolání stěžovatelky pak Městský soud v Praze napadeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně jako věcně správné s odůvodněním, že „zákon preferuje konstatování porušení práva a teprve za situace, kdy by nebylo dostačující, přistoupí k finanční náhradě. V souzené věci sice došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nicméně nikoliv v takovém rozsahu, aby konstatování porušení práva nebylo odpovídající satisfakcí pro žalobkyni".

Sbirka_nalezu-77.indd 238 18.11.16 13:59

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvedla, že nemajetková újma spočívala v tom, že řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců trvalo namísto dvou měsíců dva roky. Ve správním řízení bylo vydáno opakovaně nezákonné rozhodnutí, v jehož důsledku se musela stěžovatelka opakovaně odvolávat, přičemž ve všech fázích řízení docházelo k průtahům v řízení. Dle jejího názoru tak byly dány dva důvody pro přiznání zadostiučinění v penězích ve smyslu § 31a zákona č. 82/1998 Sb. – jednak za nezákonné rozhodnutí a dále za nesprávný úřední postup spočívající v průtazích v řízeních.

6. Stěžovatelka v souladu s § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. požadovala zadostiučinění v celkové výši 26 000 Kč. Napadené rozsudky obecných soudů, jimiž byl nárok stěžovatelky zamítnut, nejsou dle stěžovatelky řádně odůvodněny, zejména ve smyslu vyrovnání se jakkoliv s argumentací stěžovatelky v žalobě, resp. odvolání. Oba soudy rovněž svá rozhodnutí postavily na závěrech, které jsou v rozporu s ustálenou judikaturou v otázce zadostiučinění. Městský soud v Praze nehodnotil odvolací námitky stěžovatelky a omezil se toliko na citaci zákonných ustanovení, dokonce nesprávných. Jeho závěry jsou navíc v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

7. Stěžovatelka upřesňuje, že v řízení nebylo sporu o tom, že ve správním řízení vedeném dle zákona o pobytu cizinců nebyla dodržena zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí, a k průtahům, tedy nesprávnému úřednímu postupu, došlo. Oba soudy však dospěly k závěru, že dostatečným zadostiučiněním je omluva, neboť zde nejsou dány výjimečné okolnosti (argumentace Obvodního soudu pro Prahu 7), resp. průtahy nebyly tak významné (zdůvodnění Městského soud v Praze). Z gramatického výkladu ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. však neplyne, že by nemajetková újma mohla (měla) být nahrazována finančně jen ve výjimečných případech (je-li obzvlášť závažná). Citované ustanovení naopak říká, že k závažnosti nemajetkové újmy se přihlíží při stanovení výše zadostiučinění. Jinými slovy, je-li újma závažnější, je zadostiučinění v penězích vyšší. Názor soudu, že zadostiučinění v penězích se přiznává jen výjimečně, nemá oporu ani v důvodové zprávě k předmětnému ustanovení, ani v judikatuře [např. nález ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. II. ÚS 862/10 (N 110/57 SbNU 403) či ze dne 21. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 562/11 (N 120/61 SbNU 741), obdobně viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne ze dne 30. 9. 2010 sp. zn. 30 Cdo 1209/2009].

8. Stěžovatelka má za to, že oběma napadeným rozsudkům chybí i určení jakéhokoliv kritéria, podle kterého je činěn závěr, že porušení práva stěžovatelky není dostatečně závažné. Soudy nezdůvodnily, proč by omluva měla být dostatečnou satisfakcí za situace, kdy všechny okolnosti důležité pro posouzení průtahů (§ 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.) hovoří v neprospěch úřadu. Postavení stěžovatelky bylo přitom průtahy

Sbirka_nalezu-77.indd 239 18.11.16 13:59

nepochybně ovlivněno. Po pěti letech legálního pobytu v České republice (květen 2011) v souladu s právem očekávala, že jí bude (při splnění podmínek) udělen trvalý pobyt, se kterým teprve je její postavení v České republice stabilizováno. S povolením k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení s rodinou, na rozdíl od pobytu trvalého, nemohla získat zaměstnání (vyžadováno povolení k zaměstnání). Povolení k zaměstnání potřebuje i k podnikatelským aktivitám (v obchodních společnostech a družstvech). Absence trvalého pobytu také zamezila vstupu stěžovatelky do systému veřejného zdravotního pojištění, a stěžovatelka tak byla nucena si dále hradit neefektivní komerční pojištění. Stěžovatelka oprávněně očekávala, že se domůže stabilního postavení spojeného s určitým (vyšším) stupněm práv.

9. Stěžovatelka dále uvádí, že Městský soud v Praze zjevně ve svých úvahách nepracoval ani se správnými zákonnými ustanoveními, ani skutečnostmi prokázanými v soudním řízení. V hodnocení průtahů totiž odkazuje na lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené správním řádem. V dotčeném správním řízení však předmětná ustanovení správního řádu vůbec užita nebyla, neboť lhůtu pro vydání rozhodnutí upravuje *lex specialis* – § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Dále soud v otázce hodnocení zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím tvrdí, že ve správním řízení nebylo vydáno žádné rozhodnutí, které by bylo pro nezákonnost zrušeno, a nebyly tak splněny zákonné podmínky pro přiznání újmy. Tento závěr je však v rozporu s tvrzeními stěžovatelky i spisovým materiálem. Nezákonnost rozhodnutí správního orgánu (Odboru azylové a migrační politiky – OAMP) byla jasně vyslovena orgánem odvolacím – Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ke zrušení rozhodnutí OAMP přitom muselo dojít dvakrát, neboť ani napodruhé orgán prvního stupně pokyny nadřízeného orgánu nerespektoval.

10. Ze všech výše uvedených důvodů má stěžovatelka za to, že soudy v jejím případě nedostály své povinnosti poskytnout řádnou a efektivní soudní ochranu při vymáhání jejího zákonného nároku dle zákona č. 82/1998 Sb.

11. Ve vyjádření k ústavní stížnosti Městský soud v Praze toliko plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Obvodní soud pro Prahu 7 se k ústavní stížnosti nevyjádřil. Ministerstvo vnitra se (jakožto žalovaný v původním řízení) práva vedlejšího účastenství v řízení o ústavní stížnosti vzdalo.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

12. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny formální předpoklady projednání ústavní stížnosti. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu

Sbirka_nalezu-77.indd 240 18.11.16 13:59

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 vzhledem k tomu, že proti napadenému rozhodnutí odvolacího soudu nebylo možné podat dovolání [§ 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu], ústavní stížnost byla shledána přípustnou.

IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí z hlediska tvrzeného porušení ústavně zaručených základních práv a svobod a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

a) Obecná východiska ústavněprávního přezkumu

14. Přezkumem rozhodnutí ve věci přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu se Ústavní soud již opakovaně zabýval. Základní ústavněprávní východiska k této problematice byla shrnuta např. v nálezu ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1572/11 (N 45/64 SbNU 551). Účelem institutu zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s poskytováním práva na soudní a jinou právní ochranu v podobě nemajetkové (nehmotné) újmy vzniklé porušením typicky základního práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy, eventuálně vzniklé jiným nezákonným výkonem veřejné moci. Jedná se tak o nástroj sloužící k ochraně proti neodůvodněnému prodlužování řízení ze strany soudů či jiných orgánů veřejné moci, jenž představuje jednu ze zákonných specifikací základního práva dle čl. 36 odst. 3 Listiny.

15. Posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění je primárně otázkou aplikace práva podústavního, k níž je v první řadě povolán příslušný správní úřad (jednající za stát), u něhož je nutno takový nárok uplatnit, a posléze obecné soudy při rozhodování o případné žalobě proti státu (při nespokojenosti s rozhodnutím o uplatněném nároku příslušným správním úřadem). Při posouzení takového nároku však nelze odhlížet od požadavku na ochranu základních práv účastníků řízení.

16. Při rozhodování o nároku na přiměřené zadostiučinění je nutno nejprve ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny ověřit, zda bylo vydáno nezákonné rozhodnutí nebo zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Je-li tento předpoklad naplněn, je třeba posoudit, zda v důsledku (příčinná souvislost) takového výkonu veřejné moci vznikla žadateli (žalobci) nemajetková újma. Konečně je nutno uvážit, zda, v jaké formě a v jaké výši bude zadostiučinění poskytnuto.

17. Posouzení existence případně vzniklé újmy bude vždy výsledkem hodnocení konkrétních skutkových okolností, nicméně jak vyplývá

Sbirka_nalezu-77.indd 241 18.11.16 13:59

z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz zejména rozsudek velkého senátu ve věci *Apicella proti Itálii* ze dne 29. března 2006, § 93, či rozsudek ve věci *Martins Castro a Alves Correia de Castro proti Portugalsku* ze dne 10. 6. 2008, č. 33729/06, § 53), Ústavního soudu [nález ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. II. ÚS 862/10 (N 110/57 SbNU 403), bod 14, či nález ze dne 21. 9. 2011 sp. zn. I. ÚS 1536/11 (N 165/62 SbNU 449), body 23 až 28] i Nejvyššího soudu (zejména stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010), při posouzení vzniku nemajetkové újmy se uplatní pevná (byť vyvratitelná) domněnka, že nepřiměřená délka řízení takovou újmu působí, aniž by v tomto směru žadatel (žalobce, stěžovatel) musel předkládat jakékoliv důkazy.

18. Jak k domněnce vzniku nemajetkové újmy při nepřiměřené délce řízení uvedl Ústavní soud (nález sp. zn. IV. ÚS 1572/11), její existence je dovozována z předpokladu, že „účastník uplatňuje v řízení svá práva v dobré víře ve správnost svých tvrzení, přičemž bezdůvodné oddalování rozhodnutí pro něj znamená přetrvávání nejistoty plynoucí ze samotné možnosti, že o jeho nároku bude rozhodnuto jinak. (…) Ústavní soud považuje uvedenou domněnku vzniku nemajetkové újmy za plně odpovídající smyslu ústavních záruk spravedlivého procesu. Jinými slovy, její aplikace představuje ústavně konformní výklad § 31a zákona č. 82/1998 Sb., neboť umožňuje účinnou ochranu základního práva účastníků řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě, byť ji uvedené ustanovení výslovně nestanoví". V souladu s výše uvedenou judikaturou však nelze vyloučit, že v některých případech délka řízení by mohla způsobit pouze velmi malou újmu nebo dokonce žádnou újmu; v této souvislosti je však namístě připomenout závěr Nejvyššího soudu, který v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva konstatoval ve shora uvedeném stanovisku (bod V), že „popření tvrzení o nemajetkové újmě ve shora uvedeném obecném smyslu vzniklé v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení je na žalovaném škůdci, jenž má ke své obraně a ke svému zájmu povinnost uvést skutečnosti vylučující pravdivost tvrzení takového škodního předpokladu".

19. Při posuzování formy přiměřeného zadostiučinění (konstatování porušení práva, eventuálně omluvy, zadostiučinění v penězích dle kritérií uvedených v § 31a odst. 2 a 3 zákona č. 82/1998 Sb.) je nutno respektovat zejména ústavněprávní požadavek na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí. To platí zvláště za situace, kdy se obecné soudy odchýlí od ustálené judikatury nejvyšších soudů, což se s ohledem na jejich pozici v soudní soustavě bezprostředně dotýká právněstátního požadavku na zachování právní jistoty účastníků právního styku (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava"). Jakkoliv tedy Ústavní soud není dalším stupněm soustavy obecných soudů, tím méně pak „hlídacím psem" rozhodovací činnosti obecných soudů dle ustálené (sjednocené) judikatury, za situace, kdy

Sbirka_nalezu-77.indd 242 18.11.16 13:59

dovolání není *ex lege* přípustné, není v rámci posouzení řádného odůvodnění soudního rozhodnutí možné pominout přítomný prvek libovůle spočívající v neodůvodněném odchýlení se od judikaturně stanovených pravidel při posuzování přiměřeného zadostiučinění, zvláště pak za situace, kdy je na taková pravidla s odkazy na konkrétní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu upozorňováno účastníkem řízení, což zůstalo v takovém řízení bez náležité odezvy.

20. Pokud jde o samotné posouzení, zda v konkrétním případě má být přiznáno zadostiučinění v penězích či zda postačí konstatování porušení práva, z hlediska přezkumu prováděného Ústavním soudem je relevantní, zda přiznané zadostiučinění – jak z hlediska jeho formy, tak z hlediska jeho výše v případě finanční kompenzace – je vzhledem ke konkrétním okolnostem případu způsobilé plnit svou kompenzační funkci z hlediska právní pozice stěžovatele, jeho osobních a majetkových poměrů, pověsti atd. na straně dotčené osoby, jakož i preventivní funkci v podobě provádění potřebných opatření na straně veřejné moci. Jinými slovy, z pohledu Ústavního soudu je podstatné, zda se v konkrétním případě přiznaná forma satisfakce zcela nevymyká smyslu a účelu dané právní úpravy [srov. nález ze dne 9. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1320/10 (N 247/59 SbNU 515)]. Taková diskrepance by mohla založit rozpor s ústavně zaručeným základním právem účastníka ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny.

b) Posouzení případu stěžovatelky

21. V případě stěžovatelky dospěly obecné soudy k závěru, že v řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu nebylo rozhodováno v zákonem stanovených lhůtách, a tudíž došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že odpovídající satisfakcí za tento nesprávný úřední postup je konstatování porušení práva, když se domáhala finanční kompenzace. V souladu se shora uvedenými kritérii ústavněprávního přezkumu rozhodnutí o přiměřeném zadostiučinění za nemajetkovou újmu se Ústavní soud proto nejprve zaměřil na to, zda napadená rozhodnutí netrpí ve vztahu k závěru o přiznané formě přiměřeného zadostiučinění vadou nepřezkoumatelnosti.

22. Právo na odůvodnění rozhodnutí (a jemu odpovídající povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit), jakožto součást práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, vyplývá z kautel právního státu. Z odůvodnění soudního rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na jedné straně a právními závěry na straně druhé; není-li tomu tak, je posuzované rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné, čímž se právní závěry soudu porušením ústavního principu zákazu libovůle v rozhodování ocitají mimo rámec čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 Ústavy. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí Ústavní soud

Sbirka_nalezu-77.indd 243 18.11.16 13:59

opakovaně ve své rozhodovací činnosti formuloval [viz např. nálezy ze dne 6. 3. 1997 sp. zn. III. ÚS 271/96 (N 24/7 SbNU 153), ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či ze dne 21. 7. 2004 sp. zn. I. ÚS 639/03 (N 102/34 SbNU 79)].

23. Ústavní soud se pečlivě seznámil s napadenými rozhodnutími a dospěl k závěru, že zejména nalézací soud při posouzení odpovídající formy přiměřeného zadostiučinění přes námitku stěžovatelky zcela odhlédl od shora uvedené judikatury nejvyšších soudů, podle níž se presumuje domněnka vzniku nemajetkové újmy v případě, kdy došlo k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v nevydání rozhodnutí v zákonných lhůtách, resp. vydání v nepřiměřené lhůtě. Odvolací soud sice existenci této domněnky zmínil, avšak nevyvodil z ní potřebné závěry, když – stejně jako soud nalézací – pominul ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, která vychází ze zásady, že k nepřiznání finančního zadostiučinění by mělo být přistupováno jen za zcela výjimečných okolností (viz zejména stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010). Tento přístup respektuje rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, který v případě nepřiměřené délky řízení jen zcela výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích (viz též důvodovou zprávu k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým byl do zákona č. 82/1998 Sb. vložen § 31a). Příklady těchto výjimek, jež vychází z jednotlivých případů řešených Evropským soudem pro lidská práva, jsou v uvedeném stanovisku dány jako vodítko pro soudy při rozhodování o formě satisfakce; např. případy, kdy délka řízení byla v nezanedbatelné míře způsobena vlastním chováním poškozeného či pokud význam předmětu řízení pro poškozeného byl pouze nepatrný, a nemohl tak vůbec negativně zasáhnout do jeho osobní sféry (viz rozsudek ve věci *Szeloch proti Polsku* ze dne 22. 2. 2001, rozsudek ve věci *Cherakrak proti Francii* ze dne 2. 8. 2000 či rozsudek ve věci *Berlin proti Lucembursku* ze dne 15. 7. 2003, viz též k tomu Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 284).

24. Odůvodnění napadených rozhodnutí však výše uvedená judikaturní pravidla formulovaná nejvyšší soudní instancí do svých závěrů nepromítla. Obvodní soud pro Prahu 7 ve vztahu k tvrzené újmě za nesprávný úřední postup v rozporu se shora uvedenou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva i Nejvyššího soudu po žalobkyni požadoval prokázání vzniku nemajetkové újmy za situace, kdy o existenci nesprávného úředního postupu spočívajícího v existenci takové nepřiměřené délky řízení přitom nebylo pochyb. Bylo tedy zejména na žalovaném škůdci, aby uvedl skutečnosti vylučující vznik takové újmy, jejíž existence je dána již jen samotným tvrzením poškozeného v souvislosti se zjištěním, že řízení bylo vedeno nepřiměřeně dlouho. Takové skutečnosti však žalovaný

Sbirka_nalezu-77.indd 244 18.11.16 13:59

neuváděl, resp. za tuto skutečnost jistě nelze považovat kapacitní přetíženost správního úřadu, jíž žalovaný překročení zákonem stanovených lhůt pro vydání rozhodnutí omlouval.

25. Ve vztahu k nepřiznání finanční kompenzace Obvodní soud pro Prahu 7 pouze bez dalšího konstatoval, že poskytnutá forma satisfakce (tj. nepeněžní) je plně dostačující. Městský soud v Praze pak s poukazem na celkovou délku správního řízení uvedl, že se sice jednalo o nesprávný úřední postup, „avšak nikoliv v takovém rozsahu, aby konstatování porušení práva nebylo odpovídající satisfakcí pro žalobkyni". Z odůvodnění napadených rozhodnutí však nijak nevyplývá (právě naopak), že by soudy samotný průběh správního řízení podrobily bližšímu zkoumání, přestože se jedná o zásadní aspekt při hodnocení konkrétních okolností případu. Nutno dodat, že k přesvědčivosti odůvodnění nikterak nepřispěl odkaz na lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řádu, jenž se v řízení o žádosti o povolení trvalého pobytu použije toliko subsidiárně, nikoli na lhůty stanovené pro tento typ řízení zvláštní právní úpravou (viz ustanovení o odchylkách od správního řádu v § 169 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2005 č. j. 2 Ans 6/2004-113, dostupný na www.nssoud.cz).

26. Z rozhodnutí o nároku na přiznání přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení přitom musí být zřejmé, jak byly konkrétní okolnosti případu hodnoceny, neboť jen tak je možné při zvažování jiné než finanční kompenzace, tedy morální satisfakce, odůvodnit závěr o tom, že odpovídá vzniklé újmě. Přitom je vhodné obdobně vyjít z kritérií využívaných pro případ stanovení výše finanční satisfakce, jak vyplývají z již výše uvedené judikatury nejvyšších soudů, ale též z § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. (zejména složitost případu, chování poškozeného, postup příslušných orgánů, význam předmětu řízení pro poškozeného). Pokud by totiž posouzení těchto kritérií mělo být vyžadováno jen za situace, kdy je rozhodnuto o poskytnutí finanční kompenzace (tj. ve vztahu k její výši), byla by *ad absurdum* při rozhodnutí (toliko) o morální satisfakci aprobována libovůle rozhodujícího orgánu spočívající v tom, že by konkrétní okolnosti případu nemusely být vůbec brány v úvahu. Právě k takové libovůli došlo v případě stěžovatelky, neboť na posouzení a zhodnocení skutkových okolností případu zde obecné soudy fakticky rezignovaly, což se týká také konkrétních argumentů předestřených soudní moci stěžovatelkou (blíže sub II).

27. Ústavní soud vedle toho považuje za vhodné stručně se vyjádřit k požadavku stěžovatelky na přiměřené zadostiučinění za nezákonná rozhodnutí. Výklad odvolacího soudu, podle něhož je předpokladem pro přiznání nároku na přiměřené zadostiučinění dle § 31a zákona č. 82/1998 Sb. za nemateriální újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím skutečnost,

Sbirka_nalezu-77.indd 245 18.11.16 13:59

že se jedná o nezákonné rozhodnutí dle § 8 zákona č. 82/1998 Sb., tj. pravomocné rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno k tomu příslušným orgánem, lze považovat za ústavně konformní. V případě nepravomocných rozhodnutí se totiž předpokládá, že účastník řízení má možnost zvrátit jejich nepříznivé důsledky uplatněním procesních prostředků obrany. Ostatně v daném případě tak stěžovatelka úspěšně učinila. Na druhou stranu však nelze vyloučit, že opakované vydání nezákonného rozhodnutí ve správním řízení bude při posuzování (formy, resp. výše) přiměřeného zadostiučinění za nesprávný úřední postup hodnoceno jako aspekt svědčící ve prospěch stěžovatelky, a to v rámci posouzení kritéria postupu orgánů veřejné moci během řízení.

V. Shrnutí a závěr

28. Ústavní soud proto shledal, že došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces z důvodu nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí. Závěr obecných soudů, že konstatování porušení práva je v projednávané věci pro stěžovatelku odpovídající satisfakcí, nemá oporu v hodnocení konkrétních skutkových okolností případu. Z odůvodnění napadených rozhodnutí je zároveň zjevné, že obecné soudy zcela odhlédly od pravidel stanovených v judikatuře Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu pro posouzení nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem.

29. Za této situace Ústavnímu soudu nepřísluší, aby se sám zabýval hodnocením konkrétních skutkových okolností případu, a mohl tak posoudit, zda konstatování porušení práva (spojené s omluvou) je v případě stěžovatelky způsobilé splnit svou kompenzační funkci; to bude předmětem dalšího řízení před Obvodním soudem pro Prahu 7, v němž bude odpovídajícím způsobem přihlédnuto též k judikaturním pravidlům pro posuzování daného předmětu řízení. Teprve poté bude možno posoudit, zda stěžovatelka může uplatňovat nároky plynoucí pro ni z čl. 36 odst. 3 Listiny, když dosavadní zpochybněný výsledek řízení před obecnými soudy pro to neskýtá dostatečný podklad.

30. Lze tak věc uzavřít konstatováním, že Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou pro porušení práva na spravedlivý proces stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní stížnosti proto vyhověl a podle § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu napadené rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 7 a Městského soudu v Praze zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 246 18.11.16 13:59

Č. 85
K odůvodnění dlouhotrvající útěkové vazby

Při opakovaném soudním přezkumu důvodnosti dlouhotrvající útěkové vazby není možné, aby soudy jen rekapitulovaly závěry předchozího rozhodování o vazbě, bez toho, aby v reálném čase, kdy důvodnost vazby přezkoumávají, zvážily námitky a argumenty obviněného a zkoumaly, zda konkrétní skutečnosti zakládající důvodnost vazby v počáteční fázi trestního stíhání během delšího trvání vazby již neztratily na významu či přesvědčivosti, a bylo by tak zapotřebí ospravedlnit delší trvání vazby dalšími závažnými konkrétními důvody, které vylučují nahrazení vazby jinými opatřeními podle trestního řádu. Porušení této zákonné povinnosti orgánů činných v trestním řízení průběžně zkoumat a řádně odůvodňovat, zda důvody vazby u obviněného ještě trvají a zda nelze vazbu nahradit některým z mírnějších zákonem stanovených opatření, zakládá porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu a spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a způsobuje tím porušení práva na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 4. května 2015 sp. zn. I. ÚS 217/15 ve věci ústavní stížnosti Zdeňka Stodoly, zastoupeného Mgr. Romanou Mrózkovou, advokátkou, se sídlem Národní třída 856/1, Havířov-Město, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2014 sp. zn. 37 T 2/2014 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. 1. 2015 sp. zn. 5 To 103/2014, jakož i usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 3. 2015 sp. zn. 37 T 2/2014 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 31. 3. 2015 sp. zn. 5 To 31/2015, kterými byly zamítnuty stěžovatelovy žádosti o propuštění z vazby.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2014 sp. zn. 37 T 2/2014 a usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 6. 1. 2015 sp. zn. 5 To 103/2014, jakož i usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 3. 2015 sp. zn. 37 T 2/2014 a usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 31. 3. 2015 sp. zn. 5 To 31/2015 bylo porušeno základní právo stěžovatele na osobní svobodu a právo na spravedlivý proces

Sbirka_nalezu-77.indd 247 18.11.16 13:59

garantované v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace obsahu ústavní stížnosti a procesního vývoje v předmětné věci

1. Podáním učiněným ve lhůtě a splňujícím i další podmínky podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel s odkazem na porušení svých ústavně zaručených práv domáhal zrušení v záhlaví citovaných usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále též jen „vazební soud") a Vrchního soudu v Olomouci (dále též jen „stížnostní soud"), na základě kterých bylo rozhodnuto o žádosti stěžovatele o propuštění z vazby tak, že byl ponechán ve vazbě podle § 72 odst. 1, 3 trestního řádu z důvodu podle § 67 písm. a) trestního řádu (tzv. útěková vazba) a jeho žádost o propuštění z vazby podle § 71a trestního řádu byla zamítnuta, přičemž též nebyla přijata záruka důvěryhodné osoby a písemný slib stěžovatele, a následně o stížnosti stěžovatele tak, že byla podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu zamítnuta.

2. Stěžovatel je trestně stíhán pro podezření ze spáchání zvlášť závažného zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 3 trestního zákoníku. Stěžovatel byl vzat do vazby usnesením Okresního soudu v Ostravě ze dne 4. 7. 2013 č. j. 0 Nt 3220/2013-12, když byla v jeho případě shledána existence vazebních důvodů dle § 67 písm. a) a b) trestního řádu. O vazbě stěžovatele bylo opakovaně rozhodováno v přípravném řízení a řízení před soudem. Ústavní stížností napadená rozhodnutí vazebních soudů odůvodňovala vazbu stěžovatele okolnostmi vzniklými v době před vzetím stěžovatele do vazby, konkrétně potížemi s kontaktováním a zjištěním místa faktického bydliště stěžovatele, který měl opakovaně orgánům činným v trestním řízení zastírat místo svého skutečného pobytu, jakož i zastíráním reálných majetkových poměrů jeho a jeho rodiny, čímž se dle obecných soudů pokoušel zmařit průběh vyšetřování. Dále byla v rámci domovní prohlídky v bydlišti stěžovatele zajištěna značná finanční hotovost a klíče od bezpečnostních schránek umístěných ve třech různých bankovních ústavech na území Slovenské republiky. V jedné ze schránek pak byla zajištěna finanční hotovost ve výši 4,8 milionu Kč, obsah ostatních schránek se nepodařilo zjistit, protože další byla bezprostředně po zajištění první schránky obžalovanou družkou stěžovatele bez příslušného klíče naléhavě za pomoci speciální zámečnické firmy otevřena a obsah odnesen. Dle vazebního soudu je vazba stěžovatele plně

Sbirka_nalezu-77.indd 248 18.11.16 13:59

odůvodněna i hrozbou vysokého trestu, neboť je stíhán pro skutky, za něž mu může hrozit trest odnětí svobody ve výměře od pěti do deseti let.

3. Během trvání vazby nebylo vyhověno ústavní stížnosti, kterou stěžovatel brojil proti neústavnosti rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. 3. 2014 č. j. 5 To 20/2014-2718, konkrétně usnesením Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014 sp. zn. III. ÚS 1528/14 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), kterým byla stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Ústavní soud v tomto usnesení dal stěžovateli za pravdu, že hrozba vysokého trestu sama o sobě bez dalšího pro naplnění citovaného vazebního důvodu není dostačující a samotný fakt trestního stíhání pro trestný čin ohrožující stěžovatele vysokým trestem odnětí svobody nedovoluje rozhodnout o uvalení vazby či o ponechání ve vazbě, bez přihlédnutí k dalším konkrétním okolnostem posuzované věci, nicméně shledal, že v dané věci Vrchní soud v Olomouci ústavní stížností napadené rozhodnutí nezaložil výlučně na hrozbě vysokého trestu, nýbrž zohlednil další konkrétní okolnosti případu, mimo jiné skutečnost, že stěžovatel může mít přístup k finančním prostředkům, které by mu umožňovaly útěk do zahraničí, a uzavřel, že hrozba vysokého trestu nebyla jediným a už vůbec ne rozhodujícím důvodem pro ponechání stěžovatele ve vazbě. Stěžovatel se tehdy ke dni vydání napadeného usnesení nacházel ve vazbě přibližně 8 měsíců. Ústavní soud uzavřel, že byť se jednalo o jistě citelné omezení jeho osobní svobody, okolnosti projednávaného případu neodůvodňovaly závěr, že by se jednalo o zásah překračující hranice ústavnosti.

4. Naposledy rozhodl Krajský soud v Ostravě jako vazební soud dne 13. 3. 2015 tak, že zamítl žádost stěžovatele o propuštění z vazby na svobodu, nepřijal jeho slib a ponechal ho nadále ve vazbě z důvodu podle § 67 písm. a) trestního řádu. Proti tomuto usnesení si stěžovatel podal stížnost k Vrchnímu soudu v Olomouci, kterou tento soud dne 31. 3. 2015 usnesením č. j. 5 To 31/2015-3015 podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu zamítl. Podáním ze dne 20. 1. 2015 sp. zn. I. ÚS 217/15, došlým Ústavnímu soudu dne 13. 4. 2015, stěžovatel rozšířil svou ústavní stížnost o tato rozhodnutí obecných soudů, přičemž poukázal na to, že v argumentaci obecných soudů se nic nezměnilo, a fakticky setrval na argumentech původní ústavní stížnosti, s kterými se Ústavní soud vypořádal v tomto nálezu.

5. Rozhodnutím obecných soudů napadeným ústavní stížností stěžovatel vytýká porušení ústavně zaručených práv, zejména práva na soudní ochranu a spravedlivý proces, zaručených v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), a presumpce neviny dle čl. 40 odst. 2 Listiny. Zásah do ústavně zaručených práv spatřuje v oblastech důvodnosti dalšího trvání vazby a délky trvání vazby.

6. Stěžovatel spatřuje porušení svých ústavních práv na spravedlivý proces a presumpci neviny v tom, že obecné soudy opřely svá rozhodnutí

Sbirka_nalezu-77.indd 249 18.11.16 13:59

o okolnosti z doby před vzetím do vazby, zejména o potíže s kontaktováním a místem faktického bydliště stěžovatele, zastírání rodinných a majetkových poměrů a sofistikovaný způsob páchání trestné činnosti. Při rozhodování v listopadu 2014 nevzaly v rozporu se zákonem a ustálenou judikaturou Ústavního soudu v potaz námitky stěžovatele ohledně konkrétních skutečností eliminujících obavu z následků uvedených v § 67 písm. a) trestního řádu, dále toho, že při dlouhotrvající vazbě je nutno uplatnit doktrínu zesílených důvodů, podle které plynutím času oslabuje důkazní význam okolností zakládajících obavu z útěku nebo skrývání se za účelem vyhnutí se trestnímu stíhání nebo trestu po případném propuštění z vazby na svobodu, a je proto zapotřebí ospravedlnit delší trvání vazby dalšími závažnými konkrétními důvody, které vylučují nahrazení vazby jinými opatřením podle trestního řádu, a konečně změnu důkazní situace v hlavním líčení, týkající se usvědčující výpovědi klíčového svědka. Hrozba vysokého trestu je dle stěžovatele vyvozena pouze z typové sazby pro stíhaný trestný čin, nikoliv jako individualizovaná předpokládaná sazba nejméně kolem osmi let odnětí svobody, která by byla uložena v případě shledání stěžovatele vinným, jak to vyžaduje konstantní judikatura Ústavního soudu.

II. Vyjádření stran řízení o ústavní stížnosti k jejímu obsahu

7. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

8. Vrchní soud v Olomouci ve vyjádření došlém dne 11. 2. 2015 uvedl, že námitky stěžovatele považuje za neopodstatněné, a v plném rozsahu odkázal na obsah odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení. Dále se konkrétně vyjádřil k hrozbě vysokého trestu a důvodnosti trestního stíhaní, přičemž uvedl, že v kontextu dalších skutečností shledává obavu z útěku důvodnou. Vrchní soud taktéž poukázal na to, že stěžovatelem uvedené námitky byly projednány Ústavním soudem již v rámci rozhodnutí o jeho předchozí ústavní stížnosti, přičemž těmto Ústavní soud nepřisvědčil. Dle vrchního soudu tak ze strany stěžovatele jde toliko o snahu o další přezkum vazby, neboť z jeho strany jde v podstatě o opakování již projednaných a zamítnutých námitek.

9. Krajský soud v Ostravě ve vyjádření došlém dne 26. 2. 2015 jenom stručně konstatoval, že již dvakrát rozhodl o propuštění stěžovatele z vazby na svobodu. Ke stížnosti Krajského státního zastupitelství v Ostravě Vrchní soud v Olomouci vždy rozhodl tak, že usnesení o propuštění stěžovatele z vazby zrušil a rozhodl o ponechání stěžovatele ve vazbě. Za této situace Krajský soud v Ostravě v následných rozhodnutích o vazbě stěžovatele vzal v úvahu stanovisko Vrchního soudu v Olomouci a opakovaně rozhodl tak, že nadále trvají vazební důvody, a proto se stěžovatel ponechává ve vazbě.

Sbirka_nalezu-77.indd 250 18.11.16 13:59

10. Krajské státní zastupitelství v Ostravě ve vyjádření doručeném dne 6. 2. 2015 úvodem rekapitulovalo dosavadní průběh řízení. K námitkám stěžovatele v obecné rovině uvedlo, že je nelze považovat za důvodné, a dále detailně rozebíralo jednotlivé okolnosti odůvodňující vazební stíhání, zejména problémy s kontaktností stěžovatele a aktivní zatajování místa reálného pobytu a též ukrytí finančních prostředků v částce 4,8 mil. Kč v zahraničí družkou stěžovatele (v současné době již zajištěných) i domněnku, že v zahraniční úschově nebo v dispozici družky stěžovatele mohou být i další ukryté prostředky. Krajské státní zastupitelství se taktéž vyjádřilo, že nepovažuje osobní charakteristiky stěžovatele, jeho rodinné zázemí a nabízenou záruku důvěryhodné osoby za dostatečné důvody pro nahrazení vazby mírnějším zajišťovacím institutem.

11. Ústavní soud upustil od rozeslání doplňujícího podání rozšiřujícího ústavní stížnost o následná rozhodnutí obecných soudů těmto soudům k vyjádření, jelikož ke svým závěrům došel již na základě argumentů v původní ústavní stížnosti a k ní zaslaným vyjádřením ze strany účastníků a vedlejších účastníků řízení, a další vyjádření ze strany orgánů činných v trestním řízení by byla v tomto ohledu nadbytečná.

III. Posouzení důvodů ústavní stížnosti

12. Po přezkoumání ústavní stížností napadených usnesení a prostudování spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není soudem nadřízeným obecným soudům, nevykonává nad nimi dohled či dozor. Jeho úkolem v řízení o ústavní stížnosti fyzické osoby je toliko ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Ústavní soud není 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. Výklad zákonných a podzákonných právních norem, který 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.

14. U řízení vazebních Ústavní soud opakovaně judikuje, že jsou to především obecné soudy, které se znalostí konkrétní trestní věci, stadia, ve kterém se nachází, a na základě znalostí všech okolností a souvislostí případu musí posoudit, zda existují či trvají vazební důvody. Vzhledem ke svému postavení se Ústavní soud v zásadě přehodnocováním existence

Sbirka_nalezu-77.indd 251 18.11.16 13:59

či neexistence vazebních důvodů nezabývá. Do rozhodnutí obecných soudů se cítí oprávněn zasáhnout zpravidla jen tehdy, není-li rozhodnutí obecného soudu o vazbě podloženo zákonným důvodem (čl. 8 odst. 1 a násl. Listiny) buď vůbec, nebo jestliže tvrzené a nedostatečně zjištěné důvody vazby jsou v extrémním rozporu s kautelami plynoucími z ústavního pořádku České republiky [srov. kupř. nálezy sp. zn. III. ÚS 18/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 88/6 SbNU 145), sp. zn. IV. ÚS 137/2000 ze dne 20. 11. 2000 (N 174/20 SbNU 235), sp. zn. III. ÚS 121/02 ze dne 6. 6. 2002 (N 68/26 SbNU 203), sp. zn. I. ÚS 585/02 ze dne 7. 4. 2005 (N 77/37 SbNU 83), sp. zn. III. ÚS 1926/10 ze dne 24. 8. 2010 (N 169/58 SbNU 469)].

15. K nastoleným důvodům ústavní stížnosti se Ústavní soud vyjadřoval již mnohokrát. Ustálená judikatura ohledně posuzování a náležitostí odůvodnění útěkové vazby je vyjádřena kupř. v nálezech sp. zn. IV. ÚS 389/05 ze dne 18. 8. 2005 (N 162/38 SbNU 291), sp. zn. I. ÚS 2183/12 ze dne 22. 5. 2013 (N 91/69 SbNU 429), sp. zn. I. ÚS 2208/13 ze dne 11. 12. 2013 (N 215/71 SbNU 517), sp. zn. I. ÚS 2665/13 ze dne 12. 12. 2013 (N 217/71 SbNU 545), sp. zn. I. ÚS 2883/13 ze dne 21. 1. 2014 (N 7/72 SbNU 93), sp. zn. I. ÚS 185/14 ze dne 10. 4. 2014 (N 56/73 SbNU 119) a nálezy sp. zn. I. ÚS 980/14 ze dne 18. 6. 2014 (N 125/73 SbNU 887) a sp. zn. II. ÚS 2086/14 ze dne 16. 9. 2014 (N 170/74 SbNU 469), na které se taktéž odvolává stěžovatel. Ústavněprávní kautely posuzování argumentů pro důvodnost útěkové vazby shrnul Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 1694/14 ze dne 28. 7. 2014 (N 146/74 SbNU 241), kde konstatoval, že „vazba v trestním řízení má svou specifickou funkci a musí striktně sledovat zákonem vymezené účely. Útěkovou vazbu lze použít pouze za účelem zamezení reálnému riziku, že obviněný či obžalovaný uprchne nebo se bude skrývat, aby se vyhnul trestnímu stíhání nebo trestu. Argumenty použité soudy k odůvodnění tohoto reálného rizika či důvodné obavy, musí mít jasnou vazbu k danému riziku. Vazbu nelze v žádném případě používat jako bezprostředně uplatněný trest pro osobu obviněnou ze spáchání trestného činu. V právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka (čl. 1 Ústavy) trest následuje až po pravomocném shledání viny ve spravedlivém řízení před příslušným soudem. Do té doby se na obviněného/obžalovaného hledí jako na nevinného (čl. 40 odst. 2 Listiny)“.

16. Zároveň je pro posouzení předložené ústavní stížnosti nutné poukázat na zákonná ustanovení ohledně přezkoumávání důvodnosti vazby, dle kterých jsou orgány činné v trestním řízení povinny průběžně zkoumat, zda důvody vazby u obviněného ještě trvají nebo se nezměnily a zda nelze vazbu nahradit některým z opatření uvedených v § 73 a 73a trestního řádu (§ 71 odst. 1 trestního řádu). Obviněný má právo kdykoli po právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby žádat o propuštění z vazby, přičemž o takové žádosti musí být rozhodnuto bez zbytečného odkladu (§ 71a trestního

Sbirka_nalezu-77.indd 252 18.11.16 13:59

řádu). Konečně § 72 trestního řádu stanovuje tříměsíční lhůtu jako nejdelší přípustnou dobu pro další rozhodnutí soudce o tom, zda se obviněný i nadále ponechává ve vazbě nebo zda se z vazby propouští, pro přípravné řízení, dále 30 dní jako lhůtu pro rozhodnutí soudu o vazbě po podání obžaloby a v následovném řízení před soudem opět tříměsíční lhůtu.

17. Ve světle výše uvedených zákonných ustanovení a konstantní judikatury přezkoumal Ústavní soud jednotlivé argumenty stěžovatele a dospěl k závěru, že je nevyhnutelné přisvědčit jim v tom, že obecné soudy se dopustily pochybení dosahujícího ústavněprávní úrovně.

18. Nejzásadnější pochybení vazebního soudu Ústavní soud shledává v tvrzení, že „musel vzít v úvahu, že ve věci již dvakrát rozhodl Vrchní soud v Olomouci tak, že nadále trvá vazební důvod uvedený v § 67 písm. a) trestního řádu, a pokud Krajský soud v Ostravě rozhodl jinak, jeho rozhodnutí nebylo potvrzeno, ale naopak zrušeno. Krajský soud v Ostravě při svém rozhodování vzal v úvahu stanovisko Vrchního soudu v Olomouci, že vazební důvod ve smyslu § 67 písm. a) trestního řádu u obžalovaného nadále přetrvává" (s. 2–3 usnesení ze dne 26. 11. 2014).

19. Vazební soud tímto patrně odkazoval na závěry stížnostního soudu v usnesení ze dne 21. 8. 2014 č. j. 5To 59/2014-2814, ke kterým dospěl po přezkoumání stížnosti Krajského státního zastupitelství v Ostravě proti rozhodnutí vazebního soudu ze dne 22. 7. 2014 č. j. 37T 2/2014-2786 o propuštění stěžovatele z vazby na svobodu.

20. Ústavní soud shledává, že vazební soud v podstatě opřel důvodnost vazby o argumentaci stížnostního soudu z doby před více než třemi měsíci, čímž rezignoval na svou zákonnou povinnost průběžně (tedy v čase rozhodování) zkoumat, zda důvody vazby u obviněného ještě trvají nebo se nezměnily a zda nelze vazbu nahradit některým z mírnějších zajišťovacích opatření. Ve světle tohoto postoje osvojeného vazebním soudem se vazební zasedání ze dne 26. 11. 2014, z kterého vzešlo ústavní stížností napadené rozhodnutí, jeví pouze jako formalita, nikoliv stěžejní místo, kde se v konkrétním čase (tedy v době 16 měsíců od uvalení vazby) rozhoduje o základním právu na osobní svobodu trestně stíhané osoby, u které se však za každých okolností musí respektovat presumpce neviny.

21. Nemůže tak být překvapivé, že vazebním soudem dále blíže rozebrané konkrétní důvody a okolnosti postrádají na kvalitě, kterou je nutno předpokládat v dané fázi vazebního stíhání. Vazební soud měl v čase rozhodování zohlednit skutečnost, že vazba v případě stěžovatele trvala 16 měsíců, co již je v konkrétním případě možné považovat za dlouhotrvající vazbu.

22. Z ustálené judikatury Ústavního soudu pro vazbu na základě důvodu dle § 67 písm. a) trestního řádu plyne, že byť hrozba vysokým trestem sama o sobě zakládá důvodnost obavy před vyhýbáním se trestnímu

Sbirka_nalezu-77.indd 253 18.11.16 13:59

stíhání, musí se jednoznačně jednat o konkrétní hrozbu vysokého trestu, tedy hrozbu podloženou jedinečnými specifickými okolnostmi spáchaného skutku ve spojení s dalšími aspekty dané trestní věci, a to v rámci rozpětí trestní sazby stanovené trestním zákonem. Typová hrozba vysokého trestu sama o sobě bez dalšího pro naplnění citovaného vazebního důvodu není dostačující. Hrozbou vysokým trestem lze odůvodnit uložení útěkové vazby toliko v těch případech, kdy na základě zjištěných skutečností opodstatňujících důvodnost podezření ze spáchání zvlášť závažného trestného činu lze předpokládat uložení trestu odnětí svobody ve výši nejméně kolem osmi let za níže uvedených okolností.

23. Při posuzování důvodnosti uvalení vazby, jakož i při posuzování důvodnosti dalšího trvání vazby musí totiž i v takovém případě soud taktéž zvážit případné námitky obviněného, který má právo prokazovat za těchto okolností existenci konkrétních skutečností (silných důvodů), jež důvodnou obavu z následků uvedených v § 67 písm. a) trestního řádu eliminují, a vylučují tak aplikaci předmětného vazebního důvodu. Může jimi být zejména míra celkové uspořádanosti životních poměrů obviněného, mobilita daná jeho zdravotním stavem, rozsah jeho místně založených citových a prozatím (nejen hmotně) řádně a především dlouhodobě plněných zaopatřovacích vazeb, rámec jím dosud sdíleného společensky konformního jednání ve spojení s možnými zárukami ze strany jiných subjektů apod. To vše přirozeně nahlíženo ve vzájemných souvislostech se zřetelem na konkrétní okolnosti případu.

24. Dále musí soud při posouzení důvodnosti dalšího trvání vazby vzít v úvahu faktor plynutí času. Konkrétní skutečnosti zakládající důvodnost vazby v počáteční fázi trestního stíhání během trvání vazby mohou ztrácet na významu či přesvědčivosti a pro ospravedlnění dalšího trvání zbavení osobní svobody obviněného ve vazbě již nemusí postačovat. S ohledem na nutnost rozhodnout o vazbě v přísných časových limitech obvykle již v počátečním stadiu trestního stíhání (po vznesení obvinění) ani není od orgánů činných v trestním řízení možné vyžadovat, aby konkrétní skutečnosti zakládající obavu z útěku podložily detailními informacemi; v této počáteční fázi postačí informace zakládající důvodné riziko útěku nebo skrývání se za účelem vyhnutí se trestnímu stíhání. Obecně však platí, že dlouhodobost trvání vazby snižuje s postupem času konkrétní relevanci jejího skutkového základu, jinými slovy, po uplynutí delšího času je zapotřebí zvažovat, jestli jsou okolnosti z doby vzetí do vazby aktuální a dostatečné pro to, aby ospravedlnily pokračující zásah do práva obviněného na osobní svobodu. Důvodnost dlouhotrvající vazby je nevyhnutelné posuzovat ve světle doktríny zesílených důvodů, podle které plynutím času oslabuje význam těchto okolností, a je proto zapotřebí ospravedlnit delší trvání vazby dalšími závažnými konkrétními důvody, které vylučují nahrazení

Sbirka_nalezu-77.indd 254 18.11.16 13:59

vazby jinými opatřením podle trestního řádu. Orgány činné v trestním řízení nesmí během vazebního trestního stíhání rezignovat na to, aby podezření z možnosti útěku z doby vzetí do vazby (např. podezřelé dispozice s finančními prostředky, kontakty se zahraničím atp.) prověřovaly do větších detailů s využitím zákonných prostředků, které mají k dispozici; což by bylo v rozporu s doktrínou zesílených důvodů a způsobovalo protiústavní zásah do práva na osobní svobodu.

25. Ústavní soud taktéž zcela důrazně poukazuje na to, že při rozhodování o útěkové vazbě dle § 67 písm. a) trestního řádu musí orgány činné v trestním řízení zohledňovat a posuzovat veškeré důkazy a tvrzení výhradně v souvislosti s hrozbou uprchnutí nebo skrývání se za účelem vyhnutí se trestnímu stíhání nebo trestu; nikoli například s tvrzeným mařením vyšetřování, jak bylo uvedeno v napadených rozhodnutích.

26. Při opakovaném soudním přezkumu důvodnosti dlouhotrvající útěkové vazby není možné, aby soudy jen rekapitulovaly závěry předchozího rozhodování o vazbě, bez toho, aby v reálném čase, kdy důvodnost vazby přezkoumávají, zvážily námitky a argumenty obviněného a zkoumaly, zda konkrétní skutečnosti zakládající důvodnost vazby v počáteční fázi trestního stíhání během delšího trvání vazby již neztratily na významu či přesvědčivosti, a bylo by tak zapotřebí ospravedlnit delší trvání vazby dalšími závažnými konkrétními důvody, které vylučují nahrazení vazby jinými opatřeními podle trestního řádu. Porušení této zákonné povinnosti orgánů činných v trestním řízení průběžně zkoumat a řádně odůvodňovat, zda důvody vazby u obviněného ještě trvají a zda nelze vazbu nahradit některým z mírnějších zákonem stanovených opatření, zakládá porušení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu a spravedlivý proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a způsobuje tím porušení práva na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny.

27. Ústavní soud shledává, že obecné soudy dovodily aprobovatelnost svého rozhodování poukazem na předchozí odmítavé usnesení Ústavního soudu o první ústavní stížnosti stěžovatele proti vazbě, avšak nenapravily v něm vytknuté nedostatky. Předně jde o to, že Ústavní soud již ve svém výše citovaném rozhodnutí dal stěžovateli za pravdu, že hrozba vysokého trestu sama o sobě bez dalšího pro naplnění citovaného vazebního důvodu není dostačující a samotný fakt trestního stíhání pro trestný čin ohrožující stěžovatele vysokým trestem odnětí svobody nedovoluje rozhodnout o uvalení vazby či o ponechání ve vazbě bez přihlédnutí k dalším konkrétním okolnostem posuzované věci, a vazbu aproboval jenom proto, že v daném případě poukaz na hrozbu vysokého trestu sloužil pouze jako subsidiární argument. V čase rozhodování o první ústavní stížnosti, kdy byl stěžovatel ve vazbě 8 měsíců, ještě Ústavní soud neshledal takové oslabení vazebního důvodu dlouhotrvající vazbou, které by zapříčiňovalo neústavnost vazby.

Sbirka_nalezu-77.indd 255 18.11.16 13:59

28. V současné době se dle názoru Ústavního soudu situace mění. Vazební soud ani stížnostní soud nenapravily nedostatek ohledně konkretizace výše trestu. Naopak, zejména stížnostní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti dle Ústavního soudu zcela nepochopitelně uvedl, že nesdílí právní názor, že hrozba vysokým trestem musí být v rozhodnutích o vazbě dostatečně individualizována. Povinnost konkretizovat výši hrozícího trestu s poukazem na individuální okolnosti případu, jak ji již mnohokrát vyjádřil Ústavní soud, si stížnostní soud celkem mylně zaměnil za posouzení otázky viny a stanovení konkrétní výměry trestu.

29. Jak již bylo uvedeno výše, vazební soud v první řadě nedostál své povinnosti průběžně prozkoumávat důvodnost vazby. Mechanicky přebíraje předchozí, několik měsíců starý názor stížnostního soudu, vazební soud v ústavní stížností napadeném rozhodnutí pouze rekapituloval skutkové okolnosti existující v době vzetí stěžovatele do vazby. Nijak se nezabýval tím, zda v případě stěžovatele již s ohledem na plynutí času nebylo zapotřebí nahlížet na vazbu jako na dlouhotrvající a posoudit okolnosti odůvodňující obavu z útěku nebo skrývání se přítomné v čase vzetí do vazby ve světle doktríny zesílených důvodů [v souladu s nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/10 ze dne 20. 4. 2010 (N 89/57 SbNU 167; 163/2010 Sb.), sp. zn. I. ÚS 2208/13 ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 2665/13 ze dne 12. 12. 2013]. To, že se vazební soud nijak nevypořádal se skutečností, že plynutím času mohla zeslabit relevance skutkového základu z doby rozhodování o vzetí do vazby, vedlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces a zapříčinilo protiústavnost dalšího trvání vazby, čímž bylo taktéž zasaženo základní právo stěžovatele na osobní svobodu.

30. Pochybení stížnostního soudu v ústavněprávní rovině pak Ústavní soud shledává v tom, že aproboval takto zcela nedostatečný přezkum existence vazebních důvodů vazebním soudem v aktuálním čase a za aktuálních okolností, jelikož se místo poskytnutí soudní ochrany základnímu právu stěžovatele na spravedlivý proces spokojil s tím, že vazební soud zcela explicitně vyjádřil, že přebírá jeho předchozí závěr.

31. V souhrnu lze uzavřít, že postupem obecných soudů při rozhodování o dalším trvání vazby stěžovatele tyto porušily jeho základní práva na osobní svobodu a na spravedlivý proces zakotvená v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K těmto porušením došlo již v prvních ústavní stížností napadených rozhodnutích vazebního a stížnostního soudu a v dalším vazebním zasedání ani přezkumu stížnosti proti druhému napadenému rozhodnutí vazebního soudu stížnostním soudem nedošlo k žádné nápravě vad rozhodnutí, jimiž došlo k zásahu do základních práv stěžovatele. Jelikož Ústavní soud shledává protiústavnost vazby počínajíc ústavně nekonformním rozhodnutím vazebního

Sbirka_nalezu-77.indd 256 18.11.16 13:59

soudu ze dne 26. 11. 2014, což nebylo napraveno vně systému obecného soudnictví, bylo namístě zrušit i ostatní rozhodnutí o vazbě stěžovatele.

32. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání (za splnění podmínek § 44 citovaného zákona ve znění zákona č. 404/2012 Sb.), vyhověl a ve výroku uvedená usnesení Krajského soudu v Ostravě a Vrchního soudu v Olomouci zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 257 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 258 18.11.16 13:59

Č. 86
K přiměřenosti zásahu do vlastnického práva akciové společnosti při vydání majetku získaného v rámci privatizace od státu restituentce

Zájem na udržení spravedlivé rovnováhy nevyžaduje, aby bylo při vydání majetku v důsledku restituce kompenzováno jiné zmenšení majetku než to, které přiměřeně odpovídá prostředkům vynaloženým na jeho získání. Jestliže tedy stěžovatelka jako akciová společnost za popsaných okolností pozbyla nemovitost, kterou předtím získala od státu v důsledku vložení majetku státního podniku do jejího základního kapitálu, a tato ztráta jí nebyla nijak kompenzována, jedná se o přiměřený zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod či majetkových práv dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a nikoliv o jejich porušení.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedkyně senátu Vlasty Formánkové a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka – ze dne 5. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 3247/13 ve věci ústavní stížnosti GRANDHOTEL PUPP Karlovy Vary, akciové společnosti, se sídlem Mírové náměstí 2, 360 01 Karlovy Vary, zastoupené Mgr. Ondřejem Burešem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 22, 110 00 Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2013 č. j. 25 Cdo 2680/2012-230 o odmítnutí stěžovatelčina dovolání a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2011 č. j. 13 Co 402/2011-201, kterým byl potvrzen prvostupňový rozsudek o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby na náhradu škody vůči státu za majetek vydaný v rámci restitucí, za účasti Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva financí, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za kterou jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, územní pracoviště v hl. m. Praze, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 42, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 259 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu

1. Dne 24. 10. 2013 obdržel Ústavní soud včas podanou ústavní stížnost, kterou se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva garantovaná čl. 1 a čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Z obsahu napadených rozhodnutí a příslušeného spisového materiálu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

3. Rozhodnutím ministryně obchodu a cestovního ruchu České republiky č. 65822/1990 ze dne 20. 12. 1990, vydaným podle ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, byl ke dni 31. 12. 1990 zrušen bez likvidace státní podnik Grandhotel PUPP Karlovy Vary a jeho hmotný majetek byl dnem 1. 1. 1991 vložen do akciové společnosti s obchodním názvem GRANHOTEL PUPP Karlovy Vary, akciová společnost, (dále jen „stěžovatelka"). Jak plyne z výpisu z katastru nemovitostí přiloženého ve spisu Okresního soudu v Karlových Varech sp. zn. 15 C 335/98 na č. l. X a Y, předmětné rozhodnutí bylo též nabývacím titulem k vlastnictví stavby č. p. Z s parcelou č. XX v k. ú. Karlovy Vary (dále jen „hotel Atlantic").

4. Dnem 1. 4. 1991 nabyly účinnosti zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, a zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, (dále též jen „zákon o velké privatizaci").

5. Výzvou ze dne 22. 9. 1991, doručenou dne 25. 9. 1991, vyzvala paní Lisl Klein stěžovatelku podle zákona č. 87/1991 Sb. k vydání hotelu Atlantic.

6. Dne 20. 3. 1992 (č. j. 50/FD/235/92) schválilo Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci České republiky (dále jen „Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci") privatizační projekt stěžovatelky č. 2920. Předmětem privatizace byla účast státu na podnikání stěžovatelky (srov. § 9 zákona č. 92/1991 Sb.), tedy její akcie ve vlastnictví státu. V seznamu majetku akciové společnosti, jenž byl součástí privatizačního projektu, je uveden i hotel Central s depandancí Atlantic s poznámkou, že byla podána výzva k jeho vydání, která se zatím jeví jako neoprávněná. V rámci údajů o tom, jakým způsobem stát majetek akciové společnosti nabyl, je u hotelu Atlantic uvedeno: „v roce 1946 zavedena národní správa podle zák. č. 5/1945 Sb." a dále: „v roce 1950 podle zák. č. 125/1948 Sb. ve spojení s vyhl. min. zdravotnictví č. 1656/1950 Ú. l. vloženo vlastnické právo pro Čs. stát – podnik Československé státní lázně a zřídla v Praze".

7. Ještě v průběhu níže popsaného soudního řízení převedla stěžovatelka kupní smlouvou ze dne 27. 12. 1995 hotel Atlantic na společnost ATLAS IMMOBILIA, s. r. o., se sídlem Ječná 518/32, Praha 2, zapsanou

Sbirka_nalezu-77.indd 260 18.11.16 13:59

do obchodního rejstříku dne 18. 12. 1995, za kupní cenu 20 500 000 Kč. Vklad vlastnického práva byl povolen Katastrálním úřadem v Karlových Varech s právními účinky ke dni 29. 12. 1995.

8. Žalobou podanou dne 31. 3. 1992 uplatnila paní Lisl Klein svůj restituční nárok u soudu. Stěžovatelka se v řízení před obecnými soudy bránila s poukazem na skutečnost, že hotel Atlantic nelze vydat z důvodu překážky formulované v ustanovení čl. II odst. 2 zákona č. 116/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení věc nebylo možné vydat, „byla-li po 1. říjnu 1991 nabyta do vlastnictví jiné osoby než státu nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci". Stěžovatelka měla za to, že výzva paní Lisl Klein ze dne 22. 9. 1991 nemohla mít až do účinnosti zákona č. 116/1994 Sb. žádné účinky, neboť paní Lisl Klein se mohla stát osobou oprávněnou až podle tohoto zákona (tedy od 1. 7. 1994), který rozšířil předmět restitučních zákonů i o tzv. židovský majetek. Proto v době schválení privatizačního projektu neexistovala překážka ve smyslu blokačního ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. a naopak vydání nemovitosti v roce 1994 již bránila překážka platně schváleného privatizačního projektu.

9. Po opakované kasaci ve věci vydaných rozhodnutí daly soudy za pravdu paní Lisl Klein, když byla rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 8. 9. 2000 sp. zn. 15 C 335/1998 stěžovatelce uložena povinnost uzavřít se žalobkyní dohodu o vydání předmětné nemovitosti. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 12. 2000 č. j. 10 Co 1045/2000-400. Usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 97/01 ze dne 26. 4. 2001 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto rozhodnutí jsou veřejně dostupná na http://nalus.usoud.cz) byla odmítnuta ústavní stížnost stěžovatelky proti těmto rozhodnutím. Odmítnuto bylo i současně podané dovolání stěžovatelky, a to usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2001 sp. zn. 28 Cdo 1074/2001.

10. Obecné soudy dospěly k závěru, že na danou věc lze aplikovat zákon č. 87/1991 Sb., ve spojení se zákonem č. 116/1994 Sb., přičemž zohlednily závěry Ústavního soudu ohledně účinků podání výzvy k vydání věci oprávněnou osobou podle zákona č. 87/1991 Sb., vyjádřené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 310/98 ze dne 12. 10. 1998 (N 121/12 SbNU 181). Paní Lisl Klein tedy uplatnila svůj nárok ve lhůtě a před schválením privatizačního projektu. Argumentaci čl. II odst. 2 zákona č. 116/1994 Sb. obecné soudy odmítly s poukazem na skutečnost, že tam uvedená překážka vydání se neuplatní, neboť předmětný majetek nemohl být v tomto případě platně privatizován z důvodu uvedeného v ustanovení § 3 zákona č. 92/1991 Sb. Ze strany stěžovatelky došlo k porušení zákona č. 92/1991 Sb., když nerespektovala jeho blokační ustanovení § 3 a majetek, na nějž byl vznesen restituční

Sbirka_nalezu-77.indd 261 18.11.16 13:59

nárok, zařadila do soupisu jejího majetku, který byl následně privatizován. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. je stejného charakteru jako § 9 zákona č. 87/1991 Sb., jednalo se o neplatné právní úkony související s privatizací, a je proto na žalované společnosti, aby nemovitost vydala. Neplatným byl i následný převod nemovitosti na společnost ATLAS IMMOBILIA, s. r. o. V návaznosti na tato rozhodnutí byla mezi stěžovatelkou a paní Lisl Klein dne 21. 11. 2001 uzavřena dohoda o vydání hotelu Atlantic podle zákona o mimosoudních rehabilitacích.

11. Stěžovatelka se žalobou podanou dne 20. 3. 2002 domáhala proti České republice – Ministerstvu financí (dále jen „vedlejší účastník“) zaplacení částky 20 500 000 Kč se 7% úrokem z prodlení z titulu náhrady škody dle ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Tvrdila, že nesprávným postupem Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci byl do privatizace zahrnut i majetek zatížený restitučními nároky, jenž musel být následně vydán restituentce, v důsledku čehož došlo ke snížení hodnoty jí vlastněného majetku. Zároveň jí byla způsobena škoda ve výši 20 500 000 Kč, jež odpovídala částce, kterou stěžovatelka nemohla získat prodejem hotelu Atlantic (resp. kterou musela vrátit).

12. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 20. 4. 2011 č. j. 21 C 33/2002-175 žalobu stěžovatelky zamítl. Nejdříve zrekapituloval závěry obecných soudů rozhodujících ve věci restitučního nároku. Dále odmítl tvrzení stěžovatelky, že hotel Atlantic byl do privatizace zahrnut v důsledku pochybení Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Uvedl, že dle § 7 zákona č. 92/1991 Sb. za vypracování návrhu privatizačního projektu odpovídá zakladatel, potažmo i stěžovatelka, která projekt vypracovávala. Stěžovatelka tudíž neměla předmětný majetek zahrnout do privatizačního projektu. Dle soudu se jí nepodařilo prokázat předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu ve smyslu ustanovení § 420 občanského zákoníku. Předně neprokázala, že Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci, jakožto právní předchůdce vedlejšího účastníka, porušilo nějakou právní povinnost, neboť tu porušila především sama stěžovatelka. Jestliže tedy prodala hotel Atlantic, který musela následně znovu koupit, aby jej mohla vydat oprávněné osobě, jednalo se o transakce, které měly původ v nesprávné privatizaci zapříčiněné stěžovatelkou. Stěžovatelce nevznikla žádná škoda, neboť disponovala s majetkem, který nepatřil do její majetkové podstaty. Z tohoto důvodu žalobu zamítl.

13. Městský soud v Praze (dále též „odvolací soud“) napadeným usnesením ze dne 14. 12. 2011 č. j. 13 Co 402/2011-201 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, avšak upravil některé jeho závěry. Upřesnil, že v daném případě nebyl privatizován majetek stěžovatelky, nýbrž majetková účast státu na podnikání stěžovatelky. Stěžovatelce dal za pravdu, že za

Sbirka_nalezu-77.indd 262 18.11.16 13:59

privatizaci odpovídalo Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Uvedl, že akcie odpovídající hodnotě hotelu Atlantic bylo možné považovat za majetek vyloučený z privatizace (§ 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb.). Prodej akcií představujících majetkovou účast státu odpovídající hodnotě hotelu Atlantic považoval podle § 39 občanského zákoníku pro rozpor s ustanovením § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. za neplatný. Tyto akcie však v rámci privatizace nekoupila samotná akciová společnost, a proto jí nemohla vzniknout škoda. Ta jí nemohla vzniknout ani z titulu vrácení kupní ceny za hotel, protože předmětná kupní smlouva byla neplatná podle § 39 občanského zákoníku, a to pro rozpor s blokačním ustanovením § 9 zákona č. 87/1991 Sb. Vrácení kupní ceny tudíž představovalo pouze vydání bezdůvodného obohacení. Stěžovatelka tudíž dle odvolacího soudu neprokázala ani vznik škody, ani příčinnou souvislost.

14. Stěžovatelka se proti těmto rozhodnutím dovolala k Nejvyššímu soudu. Předložila mu k posouzení otázku, zda akciová společnost, jež vznikla coby „právní produkt privatizace majetku státu", je povinna sama (a s dopadem do majetkových poměrů akcionářů) nést snížení svého majetkového stavu, tedy škodu, jejíž příčinou je porušení právních povinností a špatné rozhodnutí státu jako vlastníka.

15. Nejvyšší soud stěžovatelčino dovolání usnesením ze dne 30. 7. 2013 č. j. 25 Cdo 2680/2012-230 jako nepřípustné odmítl. Konstatoval, že z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. a § 9 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb. vyplývá, že hotel Atlantic nemohl být na základě schváleného privatizačního projektu platně převeden do vlastnictví stěžovatelky. Tím, že právní úkon převodu, resp. v daném případě vkladu do majetkové podstaty nově vznikající akciové společnosti, byl od počátku absolutně neplatným právním úkonem z důvodu řádně uplatněného restitučního nároku, nemohlo dojít ke vzniku škody na straně stěžovatelky ve výši hodnoty předmětné nemovitosti, jelikož ji nikdy nenabyla do vlastnictví, a tudíž ji ani nemohla platně převést kupní smlouvou na třetí osobu. Musela-li stěžovatelka vrátit částku, kterou přijala jako kupní cenu za nemovitost, s níž nebyla oprávněna disponovat, šlo o vydání bezdůvodného obohacení, jež nepředstavuje vznik škody na její straně.

II. Argumentace stěžovatelky a vyjádření ostatních účastníků řízení

16. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti vyjadřuje přesvědčení, že rozhodnutím o schválení privatizačního projektu plně přejal za privatizační projekt odpovědnost stát v pozici majoritního vlastníka a zakladatele, přičemž k témuž závěru dospěl i odvolací soud. V důsledku pochybení státu byl majetek stěžovatelky v privatizačním projektu uměle nadhodnocen (o hotel Atlantic), a jí (a zejména jejím akcionářům) tak byla způsobena škoda rovnající se úbytku hodnoty základního jmění společnosti, o kterou

Sbirka_nalezu-77.indd 263 18.11.16 13:59

byl majetek společnosti uměle nadhodnocen. Akcionáři společnosti tak byly dle jejího názoru poškozeni a de facto od počátku podvedeni v hodnotě jejich majetku. Škoda byla stěžovatelkou vyčíslena na částku 20 500 000 Kč, neboť za tuto cenu mohla předmětnou nemovitost odprodat společnosti ATLAS IMMOBILIA, s. r. o., na základě kupní smlouvy ze dne 27. 12. 1995.

17. Obecné soudy měly dle stěžovatelky povinnost poskytnout ochranu jejímu vlastnickému právu, což však neučinily. Tímto jejich postupem došlo k porušení základní zásady rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, kdy na jedné straně stát prostřednictvím soudní moci přiznal paní Lisl Klein vlastnické právo k hotelu Atlantic, a na druhé straně byl majetek odebrán z vlastnictví stěžovatelky, aniž by bylo vzniklé zmenšení majetku státem kompenzováno. Stěžovatelka se domnívá, že na absenci kompenzace protiprávního jednání státu je možno nahlížet i optikou čl. 11 odst. 4 Listiny, jenž stanovuje možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. V situaci, kdy bylo jednomu subjektu spravedlivě přiznáno vlastnické právo cestou protiprávního odejmutí vlastnictví jinému oprávněnému subjektu zcela bez jakékoliv náhrady, jedná se o postup nesprávný, jenž je v rozporu s veřejným zájmem na spravedlivém uspořádání a rovnosti práv. Postupem faktického snížení majetku společnosti o hodnotu hotelu Atlantic byla rovněž nenapravitelně narušena i právní jistota jejích akcionářů, kteří se domnívali, že jsou vlastníky akcií společnosti s majetkem a hodnotou uvedenou ve státem schváleném privatizačním projektu. Tato důvěra však byla posléze vyvrácena rozhodnutím soudní moci, jež privatizační projekt garantovaný státem označila za nesprávný. Ze všech těchto důvodů stěžovatelka navrhuje zrušení napadených rozhodnutí.

18. Ústavní soud vyzval podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, účastníky a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření ve věci.

19. Městský soud v Praze ve svém vyjádření předně rekapituluje nosné důvody svého rozhodnutí, jakož i rozhodnutí odvolacího soudu. Pokud jde o výhrady stěžovatelky obsažené v ústavní stížnosti, odkazuje na odůvodnění svého rozsudku, na němž trvá, a pokládá je za správné.

20. Nejvyšší soud se vyjádřil v tom smyslu, že stěžovatelka namítá porušení svých ústavních práv pouze v obecné rovině, ve skutečnosti však pouze opakuje svůj názor o důvodnosti žaloby a předkládá argumenty podústavního práva, s nimiž se soudy všech stupňů již vypořádaly. Skutečnost, že odmítá závěr soudů, dle něhož jí nesprávným zahrnutím majetku, jenž byl později vydán oprávněné osobě, do privatizačního projektu žádná škoda nevznikla, opodstatněnost ústavní stížnosti nezakládá.

Sbirka_nalezu-77.indd 264 18.11.16 13:59

21. Vedlejší účastník se ztotožňuje se závěry obecných soudů a rovněž má za to, že stěžovatelce žádná škoda nevznikla. Zdůrazňuje, že stěžovatelka od počátku věděla o vzneseném restitučním nároku, proto napadená rozhodnutí nijak nezasáhla do jejích práv.

22. V replice doručené Ústavnímu soudu dne 22. 9. 2014 stěžovatelka oznamuje, že trvá na své argumentaci obsažené v podané ústavní stížnosti.

23. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

III. Posouzení formálních požadavků k projednání stížnosti

24. Dříve, nežli Ústavní soud přikročil k meritornímu posouzení ústavní stížnosti, přezkoumal splnění procesních podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelka využila všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva. Ústavní stížnost byla podána včas stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené v ústavní stížnosti. Stěžovatelka je náležitě právně zastoupena a Ústavní soud je k projednání věci příslušný.

IV. Posouzení odůvodněnosti ústavní stížnosti

25. Ústavní soud po prostudování poskytnutého spisového materiálu a argumentace stěžovatelky došel k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

IV./1 Obecné principy

26. Ústavní soud předem zdůrazňuje, že v řízení o ústavních stížnostech se jako soudní orgán ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava")] omezuje toliko na posouzení, zda rozhodnutími obecných soudů nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena základní práva a svobody.

27. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z tohoto ustanovení plyne povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, ale rovněž povinnost poskytnout vlastníkovi ochranu v případě, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3481/10 ze dne 15. 3. 2011 (N 45/60 SbNU 513)].

28. Ve vztahu k restitucím Ústavní soud ustáleně judikuje, že navrácení majetku původním vlastníkům, příp. jejich právním nástupcům, je vedeno snahou demokratického právního státu zmírnit křivdy způsobené totalitním režimem, a představuje tudíž legitimní cíl ochrany zákonnosti právních vztahů a socio-ekonomického vývoje společnosti. Jestliže

Sbirka_nalezu-77.indd 265 18.11.16 13:59

takovým aktem současně dochází k zániku vlastnického práva povinných osob, nejde o vyvlastnění, na které by se vztahovala ochrana podle čl. 11 Listiny, nýbrž o zvláštní soukromoprávní sankci za nabytí věci v rozporu s právními předpisy nebo za protiprávní zvýhodnění v podmínkách totalitního režimu popírajícího základní lidská práva a svobody, v této souvislosti zejména právo vlastnické [srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 575/05 ze dne 28. 2. 2006 (U 1/40 SbNU 765)].

29. Restituci je tedy třeba chápat jako odstranění protiprávnosti při převodu vlastnictví, případně protiprávního zásahu do vlastnického práva, a to navrácením věci do původního právního vztahu, vyvlastnění je naproti tomu nuceným odejmutím vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Důvodem restituce je výlučně protiprávnost, zatímco důvodem vyvlastnění je veřejný zájem, tj. pojem odlišný. Restituce tudíž není nuceným odejmutím vlastnictví, nýbrž povinností obnovit původní právní stav [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/10 ze dne 23. 4. 2013 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) nebo rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002 č. 36548/97, § 49].

30. Dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“) má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek a nikdo nemůže být tohoto majetku zbaven s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Integrální součástí ochrany majetkových práv ve smyslu posledně zmíněného ustanovení je i ochrana legitimního očekávání.

31. Případné zbavení majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu musí být v souladu se zásadou proporcionality, tj. musí být dosažena spravedlivá rovnováha mezi protichůdnými zájmy. Přiměřenost zásahu do majetkových práv jednotlivce je třeba posuzovat podle konkrétních okolností každého jednotlivého případu. Při posuzování naplnění spravedlivé rovnováhy je potřeba hodnotit, za jakých okolností stěžovatelé majetek nabyli a podmínky tehdejší transakce (včetně toho, zda byli nabyvatelé při nabytí majetku v dobé víře), zda bylo zbavení majetku kompenzováno, ale taktéž „sociální“ ohledy na současnou situaci stěžovatelů (srov. např. zmiňovaný rozsudek *Pincová a Pinc proti České republice,* rozsudek ve věci *Zich a ostatní proti České republice* ze dne 18. 7. 2006, č. 48548/99, nebo také Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1296).

32. Dle čl. 4 Ústavy jsou k ochraně základních práv a svobod povolány především obecné soudy. Děje se tak především skrze ústavně konformní výklad podústavního práva. Obecné soudy tudíž mají povinnost

Sbirka_nalezu-77.indd 266 18.11.16 13:59

interpretovat jednotlivá zákonná ustanovení v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Tuto povinnost lze dovozovat rovněž z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

33. Ústavnímu soudu vzhledem k jeho postavení nepřísluší do rozhodovacího procesu obecných soudů zasahovat a přehodnocovat jejich závěry, aniž by rozhodnutí obecných soudů byla projevem svévole, tedy výrazem zjevného faktického omylu či excesu logického, nebo byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [viz například nálezy sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) či sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)].

IV./2 Aplikace obecných principů na projednávaný případ

34. V dané věci musel Ústavní soud odpovědět na otázku, zda jsou závěry obecných soudů ohledně neexistence odpovědnosti za škodu ústavněprávně udržitelné a nevybočují ze zásad spravedlivého procesu, resp. zda v důsledku nich nedošlo k tvrzenému zásahu do základních práv stěžovatelky.

35. Stěžovatelka v řízení před obecnými soudy opírala svůj nárok na náhradu škody o skutečnost, že v důsledku nesprávného postupu Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci při privatizaci mělo dojít ke snížení hodnoty jejího majetku. Současně jí měla vzniknout škoda ve výši 20 500 000 Kč, neboť za tuto částku musela znovu odkoupit hotel Atlantic od společnosti ATLAS IMMOBILIA, s. r. o., aby jej mohla vydat restituentce.

36. Ústavní soud považuje právní názor obecných soudů, dle něhož stěžovatelka nemohla vyvozovat nárok na náhradu škody z povinnosti vrátit kupní ceny společnosti ATLAS IMMOBILIA, s. r. o., za ústavně konformní a náležitě odůvodněný. Jak ve svém rozsudku konstatoval již odvolací soud, v době uzavření smlouvy se na stěžovatelku vztahovalo blokační ustanovení § 9 zákona č. 87/1991 Sb. Dle tohoto ustanovení bylo povinné osobě od účinnosti zákona č. 87/1991 Sb. (tj. 1. 4. 1991) zapovězeno převést věc, na niž byl vznesen restituční nárok, do vlastnictví jiné osoby. Blokace byla koncipována až do doby pravomocného rozhodnutí o restitučním nároku fyzické osoby, tj. v tomto případě do 4. 12. 2000 [viz nález sp. zn. IV. ÚS 536/98 ze dne 8. 2. 2000 (N 21/17 SbNU 153)]. Stěžovatelka jako povinná osoba obdržela výzvu k vydání hotelu Atlantic dne 25. 9. 1991, následně byl proti ní dne 31. 3. 1992 uplatněn nárok u soudu. V době prodeje hotelu Atlantic bylo její dispoziční právo k předmětné nemovitosti nepochybně omezeno (§ 9 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb.). Argumentace stěžovatelky založená na konstrukci, dle níž ke vzniku škody došlo v důsledku nutnosti

Sbirka_nalezu-77.indd 267 18.11.16 13:59

odkoupit hotel Atlantic zpátky od společnosti ATLAS IMMOBILIA, s. r. o., resp. v důsledku nemožnosti jej prodat za dohodnutou cenu, je tudíž zjevně neudržitelná.

37. Obstojí proto i názor odvolacího soudu, dle něhož v dané věci chybí příčinná souvislost mezi takto vymezenou škodou a jednáním státu jako garantu privatizačního projektu. Ústavní soud dodává, že stát jako schvalovatel privatizačního projektu nezaručoval, že se nárok oprávněné osoby ukáže být neoprávněným. O oprávněnosti nároku mohl rozhodnout pouze soud. Z těchto důvodů nelze ani přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že nemovitost převedla v dobré víře, resp. že měla v dobré víře za to, že nemovitost může zhodnocovat a prostředky za ni získané investovat. Jestliže byl přímo proti ní vznesen restituční nárok, o němž nebylo pravomocně rozhodnuto, nemohl uvedený privatizační projekt založit její dobrou víru, že může s majetkem volně disponovat. Uvedený výklad obecných soudů lze z těchto důvodů beze zbytku akceptovat.

38. Přestože se obecné soudy vypořádaly s otázkou, zda mohla předmětná transakce založit vznik škody na straně stěžovatelky, Ústavní soud nemohl přehlédnout, že opomněly věnovat dostatečnou pozornost tvrzení, že v důsledku vydání hotelu Atlantic došlo ke zmenšení stěžovatelčina majetku (bez ohledu na neplatnost posuzované kupní smlouvy). V tomto smyslu jsou dokonce právní závěry Nejvyššího soudu, který neexistenci škody vyvozoval ze skutečnosti, že se stěžovatelka nikdy nestala vlastníkem hotelu Atlantic, protože vklad do majetkové podstaty nově vznikající akciové společnosti byl absolutně neplatným právním úkonem z důvodu řádně uplatněného restitučního nároku, nesprávné a neodpovídající provedeným důkazům a obsahu spisového materiálu.

39. Jak plyne z provedeného dokazování, majetek státního podniku byl do základního jmění stěžovatelky vložen již ke dni jejího vzniku, tedy k 1. 1. 1991. Stalo se tak ještě před účinností zákona č. 92/1991 Sb. (1. 4. 1991). Výzva k vydání nemovitosti uplatněná 25. 9. 1991 nemohla způsobit neplatnost úkonů spočívajících ve vložení majetku státního podniku do akciové společnosti, jak nesprávně dovozoval Nejvyšší soud. Nejvyšší soud patrně přehlédl, že v dané věci neprobíhala privatizace vložením privatizovaného majetku do obchodní společnosti, nýbrž privatizace majetkové účasti státu na podnikání již existující právnické osoby. U stěžovatelky proběhlo ještě před zahájením privatizace tzv. formální odstátnění. Privatizační projekt zpracovaný podle ustanovení § 9 zákona č. 92/1991 Sb. měl sloužit k určení způsobu převodu majetkové účasti státu ve společnosti na soukromé subjekty, čímž měl být fakticky dovršen celkový proces privatizace. Na základě tohoto druhu projektů však nedocházelo postupem podle ustanovení § 11 a 12 zákona č. 92/1991 Sb. k dalším dispozicím s majetkem (např. k jeho vkládání do nově vznikajících akciových společností),

Sbirka_nalezu-77.indd 268 18.11.16 13:59

ale pouze k dispozicím s akciemi již existujících společností. Na tyto skutečnosti ostatně ve svém rozhodnutí upozorňuje i odvolací soud. Skutečným důvodem nabytí vlastnického práva k hotelu Atlantic bylo rozhodnutí Ministerstva obchodu a cestovního ruchu České republiky, na základě něhož byla nemovitost společně s dalším majetkem vložena k 1. 1. 1991 jako nepeněžitý vklad do základního jmění (dnes základního kapitálu) stěžovatelky. Během procesu privatizace došlo toliko ke změně akcionářské struktury (vlastníků akcií) stěžovatelky. Stěžovatelka byla vlastníkem nemovitosti až do okamžiku jejího vydání, neboť až tímto okamžikem bylo konstituováno vlastnické právo restituentky [viz stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) nebo sp. zn. II. ÚS 623/2000 ze dne 30. 4. 2002 (N 55/26 SbNU 99)].

40. Ústavní soud konstatuje, že výše uvedený exces by mohl za určitých okolností znamenat porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, a ve svém důsledku i neoprávněný zásah do jejích základních práv zaručených čl. 11 Listiny či čl. 1 Dodatkového protokolu. Bylo by tomu tak tehdy, pokud by z těchto ustanovení plynulo právo na kompenzaci za vydání majetku, a obecné soudy by tento aspekt nerozpoznaly a nezohlednily v rámci interpretace ustanovení o náhradě škody. V takovém případě by totiž porušily svoji povinnost poskytnout výše uvedeným základním právům ochranu (čl. 4 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny). Ústavní soud nicméně dospěl k závěru, že absence kompenzace za vydání majetku v dané věci k porušení základních práv stěžovatelky vést nemohla.

41. Ústavní soud považuje za klíčové, že k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky došlo v důsledku restituce majetku původnímu vlastníkovi. Jak plyne z výše uvedených obecných principů, samotné odnětí majetku vlastníkovi na základě restitučních předpisů a v souladu s nimi nelze pokládat za rozporné s ústavně zaručenými právy povinné osoby. Jedná se totiž o legitimní zásah, který směřuje k odstranění protiprávnosti vzniklé za minulého režimu a navrácení věci do původního právního vztahu. I ve vztahu restituce a privatizace se proto vychází ze zásady, že restituční nárok má přednost před privatizací státního majetku. Nelze ani mluvit o vyvlastnění, za nějž by náležela náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud použití tohoto ustanovení v případě restitucí jednoznačně vyloučil (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93 nebo Pl. ÚS 33/10).

42. V případě legálního a legitimního zásahu do vlastnického práva, jakým je zánik vlastnictví v důsledku restituce, je možno na porušení zmíněného práva usuzovat až v závislosti na státem poskytnuté náhradě či její absenci. O porušení tohoto práva lze mluvit jen v případech, kdy je výše přiznané náhrady či její absence shledána nepřiměřenou, což je třeba posuzovat podle konkrétních okolností každého jednotlivého případu. Při posuzování přiměřenosti je potřeba mít na paměti zásadu, že zmírňování

Sbirka_nalezu-77.indd 269 18.11.16 13:59

křivd způsobených minulým režimem nesmí způsobovat křivdy nové. Je proto potřeba vyloučit, aby povinné osoby nesly nepřiměřené břemeno za pochybení státu v minulém režimu.

43. Ústavní soud má za to, že logickým důsledkem specifičnosti restituce, na niž mimo jiné nedopadá ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, je skutečnost, že kompenzace za vydání majetku v zásadě náleží jen tomu, kdo za jeho nabytí vynaložil nějaké prostředky. Na tyto situace ostatně pamatuje ustanovení § 11 zákona č. 87/1991 Sb., dle něhož má povinná osoba nárok na vrácení částky adekvátně odpovídající zaplacené kupní ceně. Zájem na udržení spravedlivé rovnováhy tedy nevyžaduje, aby bylo při vydání majetku v důsledku restituce kompenzováno jiné zmenšení majetku než to, které přiměřeně odpovídá prostředkům vynaloženým na jeho získání.

44. Obdobnou situací se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. II. ÚS 3035/12 ze dne 5. 3. 2014 (N 26/72 SbNU 289). V tehdy projednávaném případě byly na základě privatizačního projektu do akciové společnosti vloženy určité nemovitosti, které však již dříve na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, nabyla do vlastnictví obec. Společnost následně žádala po státu náhradu škody, které se však nedomohla. Vzhledem k tomu, že v citovaném případě stěžovatelce nikdy nesvědčilo vlastnické právo, neboť nemovitosti byly do majetku společnosti vloženy neplatně, zkoumal Ústavní soud věc z pohledu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu. Vzal přitom v úvahu celkový kontext situace stěžovatelky. Zdůraznil, že stěžovatelka vznikla jako obchodní společnost z rozhodnutí vlády v rámci privatizace, přičemž nemovitost byla součástí základního kapitálu, který stát do nově vzniklé akciové společnosti vložil. Stěžovatelka tedy za nemovitost žádné prostředky nevynaložila. Odkázal přitom na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Orel – jednota Hranice proti České republice*, kde soud za jeden z relevantních faktorů pro shledání stížnosti zjevně neopodstatněnou považoval, že předmětnou nemovitost stěžovatel získal zdarma. Dále Ústavní soud zohlednil, že vydáním nemovitosti stěžovatelka pozbyla pravděpodobně pouze malou část svého majetku a nebyla uvržena do nějakých zásadních existenčních problémů. Uzavřel, že za daných okolností nebyl ani přes absenci kompenzace zásah do majetkových práv společnosti nepřiměřený. Tato kritéria lze vztáhnout i na nyní projednávaný případ.

45. Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka svůj majetek včetně hotelu Atlantic získala od státu na základě rozhodnutí ministryně obchodu a cestovního ruchu České republiky ze dne 20. 12. 1990, když byl celý majetek státního podniku vložen do jejího základního kapitálu. Na získání nemovitosti tudíž nevynaložila žádné prostředky. Zejména s ohledem na tato specifika nabytí hotelu Atlantic do vlastnictví stěžovatelky má Ústavní soud za to, že v dané věci nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi veřejným zájmem

Sbirka_nalezu-77.indd 270 18.11.16 13:59

na restituci majetku a imperativem ochrany základního práva jednotlivce na ochranu majetku (srov. též usnesení sp. zn. I. ÚS 141/11 ze dne 21. 8. 2013, jímž Ústavní soud odmítl ústavní stížnost stěžovatelky, která se po státu domáhala doplacení dlužné částky z důvodu snížení jejího základního kapitálu o hodnotu nemovitosti vydané v restituci). Od doby vznesení restitučního nároku přitom stěžovatelka nemohla být v dobré víře, že může s nemovitostí nakládat jako s vlastní nebo ji zhodnotit prodejem (i v době schvalování privatizačního projektu se na ni již vztahovalo blokační ustanovení podle § 9 zákona č. 87/1991 Sb.). Poznámka o vzneseném nároku byla v privatizačním projektu uvedena, takže o něm byla informována jak společnost samotná, tak nabyvatelé akcí. Vydáním nemovitosti navíc stěžovatelka nebyla uvržena do žádných existenčních problémů (což ani netvrdí).

46. Jestliže tedy stěžovatelka jako akciová společnost za popsaných okolností pozbyla nemovitost, kterou předtím získala od státu v důsledku vložení majetku státního podniku do jejího základního kapitálu, a tato ztráta jí nebyla nijak kompenzována, jedná se o přiměřený zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny či majetkových práv dle čl. 1 Dodatkového protokolu, a nikoliv o jejich porušení.

47. Ústavní soud proto uzavřel, že obecné soudy v dané věci neměly povinnost dovodit právo na kompenzaci z ustanovení o náhradě škody. Svými rozhodnutími tudíž neporušily základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces ani žádné jiné její ústavně zaručené právo.

48. Pokud se týká argumentační linie, dle níž byly akcie stěžovatelky v době prodeje nadhodnoceny, Ústavní soud odkazuje na závěry odvolacího soudu, dle něhož stěžovatelka neprokázala vznik takto tvrzené škody, neboť v takovém případě mohli být poškozenými pouze akcionáři, a nikoliv společnost samotná. Nelze navíc souhlasit ani s tvrzením stěžovatelky, že cena majetku společnosti uváděná v privatizačním projektu neodpovídala realitě, neboť stěžovatelka o hotel Atlantic „přišla“ až vydáním nemovitosti v roce 2001. Proto bylo případné právo na kompenzaci v tomto řízení možné zkoumat jen z pohledu úbytku stěžovatelčina majetku v důsledku vydání nemovitosti. Jak však Ústavní soud uvedl výše, k tomu došlo ve specifickém kontextu restitucí, přičemž se jednalo o zásah zákonný, legitimní a za daných okolností rovněž přiměřený.

49. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl, neboť napadenými rozhodnutími nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky.

Sbirka_nalezu-77.indd 271 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 272 18.11.16 13:59

Č. 87
K odpovědnosti státu za škodu způsobenou v přestupkovém řízení procesními pochybeními správních orgánů

1. Pokud se správní orgány v přestupkovém řízení dopustily procesních pochybení v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé" [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní], a proto bylo odvolací správní rozhodnutí zrušeno krajským soudem, nicméně pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena zjištěná procesní pochybení, nelze tuto okolnost klást k tíži stěžovatele v tom směru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení 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).

2. To nicméně neznamená, že by každé zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za „nesprávný úřední postup", resp. „nezákonné rozhodnutí", zakládající bez dalšího odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Ústavně zaručené právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod se totiž neuplatní např. tehdy, je-li uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na „obstrukčním" jednání, než liknavosti či jiného pochybení správního orgánu.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 5. května 2015 sp. zn. II. ÚS 3005/14 ve věci ústavní stížnosti Ing. Petra Vrby, zastoupeného JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. 11. 2013, č. j. 25 C 168/2012-26 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014 č. j. 21 Co 186/2014-45, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba o náhradu škody způsobené nesprávným

Sbirka_nalezu-77.indd 273 18.11.16 13:59

úředním postupem správních orgánů a nezákonnými rozhodnutími, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva dopravy jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. 11. 2013 č. j. 25 C 168/2012-26 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014 č. j. 21 Co 186/2014-45 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a právo na náhradu škody, zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu") a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody, zaručených čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), a rovnosti účastníků podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Stěžovatel spatřuje porušení svých základních práv především ve způsobu, jakým se obecné soudy k jeho návrhu vypořádaly s otázkou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v tehdy platném znění, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.") spočívající v jím vynaložených nákladech na právní zastoupení v přestupkovém řízení proti němu vedeném, když dospěly k závěru, že nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání náhrady škody, konkrétně podmínka existence nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Stěžovatel je toho názoru, že se obecné soudy při svém rozhodování dostatečně nevypořádaly s důsledky a závěry níže rekapitulovaného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2011 č. j. 57 A 51/2011-30, na jehož základě bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, a to pro vady řízení [§ 78 odst. 1 soudního řádu správního

Sbirka_nalezu-77.indd 274 18.11.16 13:59

(dále jen „s. ř. s.“)] spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Namísto toho pouze konstatovaly neexistenci nezákonného rozhodnutí, které by nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. činilo důvodným, když „nekriticky vzaly za vůdčí myšlenku to“, že odvolací správní orgán následně po vydání uvedeného rozsudku krajského soudu přestupkové řízení zastavil podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“) z důvodu marného uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku. Dle stěžovatele je zřejmé, že „ve fázi správního řízení předcházejícího vydání rozsudku Krajského soudu v Brně došlo k pochybením, tato pochybení byla závažná a vedla k nezákonným rozhodnutím, pročež nelze vyvodit jiný závěr, než že pro tuto fázi správního řízení byly naplněny podmínky odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. a stěžovateli vznikl za tato nezákonná rozhodnutí nárok na odškodnění“.

II. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

3. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Obvodní soud pro Prahu 1, který ve svém vyjádření toliko odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku a tam použitou argumentaci a vyjádřil přesvědčení, že obě napadená rozhodnutí vycházela „ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který byl také odpovídajícím způsobem posouzen po právní stránce; nárok uplatněný (stěžovatelem) pak nebyl shledán po právu“. Proto by měla být ústavní stížnost odmítnuta.

4. Vedlejší účastník ve svém vyjádření toliko uvádí, že se ztotožňuje s napadenými rozsudky a navrhuje ústavní stížnost odmítnout.

III. Podstatný obsah spisu

5. Ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 25 C 168/2012 a spisového materiálu Krajského úřadu Kraje Vysočina vedeného pod sp. zn. OOSČ 5656/2010 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

6. Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností zamítl návrh stěžovatele, jímž se podle zákona č. 82/1998 Sb. domáhal po České republice – Ministerstvu dopravy náhrady škody ve výši 14 685,54 Kč s příslušenstvím, způsobené mu dle jeho tvrzení „nesprávným úředním postupem správních orgánů a nezákonnými rozhodnutími“ Městského úřadu Žďár nad Sázavou, odboru dopravy, ze dne 3. 8. 2010 č. j. OD/1070/10/ZK a Krajského úřadu Kraje Vysočina, oddělení správních činností, ze dne 4. 5. 2011 č. j. KUJI 38074/2011, sp. zn. OOSČ 5656/201 OOSC/174/AS/4. Na základě těchto rozhodnutí správních orgánů byl stěžovatel pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku proti

Sbirka_nalezu-77.indd 275 18.11.16 13:59

plynulosti a bezpečnosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 17. 5. 2010 v 9:57 hod. jako řidič osobního auta Škoda Superb na silnici I. třídy č. 37 v obci Vojnův Městec překročil povolenou rychlost 50km/h více jak o 40 km/h, když mu v měřeném úseku byla Policií České republiky silničním laserovým rychloměrem naměřena rychlost 97 km/h. Za uvedený přestupek byla stěžovateli podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b), c) a § 22 odst. 7 téhož zákona uložena pokuta ve výši 8 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

7. Stěžovatel oprávněnost svého nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. (odpovídající výši jím vynaložených nákladů na své právní zastoupení v přestupkovém řízení před správními orgány) spatřoval ve skutečnosti, že předmětné rozhodnutí krajského úřadu (odvolacího správního orgánu) bylo následně ke správní žalobě stěžovatele výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 57 A 51/2011-30 podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušeno (a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení), a to pro vady řízení. Dále pak krajský soud rozhodl o nákladech řízení, když uložil žalovanému krajskému úřadu povinnost uhradit stěžovateli na nákladech řízení částku 10 640 Kč. Vadu řízení krajský soud shledal v tom, že správní orgány při rozhodování o vině i sankci za uvedený přestupek nerespektovaly práva stěžovatele jako účastníka řízení, zaručená mu ustanovením § 36 správního řádu, neboť uvedená rozhodnutí vydaly, aniž by stěžovatele jako obviněného z přestupku předvolaly k ústnímu jednání a přistoupily k jeho výslechu, ačkoliv o to stěžovatel sám žádal. Jak konstatoval krajský soud, v řízení bylo prokázáno, že stěžovatel „nebyl k jednání prvostupňového správního orgánu předvolán správním orgánem, a to z důvodu, že měl ustanoveného právního zástupce podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu pro celé řízení. Předvolán k ústnímu jednání na 3. 8. 2010 tak byl toliko jeho právní zástupce". Krajský soud (s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze dne 26. 11. 2010 č. j. 8 As 14/2010-48 nebo ze dne 17. 2. 2011 č. j. 5 As 19/2010-45, vše dostupné na www.nssoud.cz) uzavřel, že „k projednání přestupku musel správní orgán nařídit ústní jednání a k němu byl povinen předvolat (stěžovatele) jako obviněného z přestupku, protože ten měl v řízení osobně konat, tj. dostavit se k ústnímu jednání". Vedle toho se krajský soud ztotožnil i s další námitkou stěžovatele ohledně neprovedení, resp. nevypořádání se s jím navrženými důkazními prostředky ze strany správních orgánů. Proto krajský soud napadené rozhodnutí krajského úřadu zrušil a zavázal jej, že „v dalším řízení odstraní uvedenou procesní vadu, kterou je neprovedení výslechu účastníka řízení, neboť osobní výpověď nemůže poskytnout nikdo jiný než on sám. Jedná se o právo (stěžovatele) jako účastníka přestupkového řízení, nejedná se o právo zástupce účastníka".

Sbirka_nalezu-77.indd 276 18.11.16 13:59

8. Krajský úřad, vázán výše uvedeným právním názorem krajského soudu, v následně vydaném rozhodnutí ze dne 29. 11. 2011 č. j. KUJI 10823/2011 prvostupňové rozhodnutí městského úřadu zrušil a řízení o přestupku stěžovatele zastavil podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, dle něhož „přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok". Odpovědnost stěžovatele za spáchání předmětného přestupku tak uplynutím této zákonné prekluzivní lhůty zanikla.

9. Obvodní soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou ústavní stížností nárok stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., v němž vznik jím tvrzené škody odvíjí od nesprávného úředního postupu správních orgánů v předmětném přestupkovém řízení, právně kvalifikoval jako „nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím", a to konkrétně rozhodnutím prvostupňového správního orgánu, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání předmětného přestupku. „Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát podle ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí". Následně ovšem obvodní soud tento stěžovatelem uplatněný nárok neshledal důvodným „již proto, že uvedené rozhodnutí o přestupku nevyhovuje definici nezákonného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. Toto pravomocné rozhodnutí bylo zcela odklizeno na základě (stěžovatelova) řádného opravného prostředku rozhodnutím odvolacího správního orgánu (byť se tak stalo poté, co předešlé rozhodnutí odvolacího orgánu bylo zrušeno správním soudem pro vady řízení), a to nikoliv pro nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, ale proto, že během času zanikla odpovědnost za přestupek" (str. 5 rozsudku).

10. Stěžovatel podal proti uvedenému rozsudku obvodního soudu odvolání, v němž namítal nesprávné právní posouzení věci, neboť výše citovaná rozhodnutí správních orgánů je třeba považovat za nezákonná rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. a odpovědnost státu za škodu vzniklou v důsledku jejich vydání tak musí být dána, neboť „skutečnost, že uplynutím času k projednání přestupku zanikla odpovědnost za jeho spáchání, nemůže mít vliv na to, že v rámci řízení před správními orgány došlo k tak závažným pochybením".

11. Městský soud v Praze nicméně v ústavní stížností napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatelovy odvolací námitky nejsou důvodné, a rozsudek obvodního soudu shledal podle ustanovení § 219 občanského soudního řádu věcně správným, neboť se plně ztotožnil s právním posouzením nároku stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

Sbirka_nalezu-77.indd 277 18.11.16 13:59

ze strany obvodního soudu. Městský soud v odůvodnění rozsudku shledal nepřípadnou zejména stěžovatelovu odvolací námitku poukazující na nezákonnost pravomocného rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které bylo následně zrušeno krajským soudem, neboť „inkriminované rozhodnutí KÚ kraje Vysočina bylo zrušeno z procesních důvodů, tj. pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což **mohlo** (zvýrazněno městským soudem – pozn. Ústavního soudu) mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Následné rozhodnutí KÚ kraje Vysočina pak prvostupňové rozhodnutí městského úřadu rušilo a řízení zastavilo, a to nikoli z důvodu jeho nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí (prekluzivní) lhůty (…)“. Městský soud proto uzavřel, že „o existenci nezákonného rozhodnutí, jež by zakládalo odpovědnost státu za škodu ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb., nelze v projednávaném případě hovořit“ (str. 3 rozsudku).

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

IV.a) Obecná východiska hodnocení namítaného porušení práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody

12. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

13. Podstatu nyní projednávané ústavní stížnosti tvoří nesouhlasná polemika stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v jeho případě posoudily důvodnost jím uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení v přestupkovém řízení proti němu vedeném, když dostatečně nezohlednily skutečnost, že v jeho průběhu se správní orgány dopustily procesních pochybení, jež mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak ostatně ve vztahu k rozhodnutí odvolacího správního orgánu konstatoval Krajský soud v Brně, a proto je také zrušil.

14. Ústavní soud se již v minulosti několikrát vyjádřil k otázce výkonu veřejné moci v souvislosti s deliktní odpovědností státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu, přičemž dospěl k závěru, že v této oblasti je třeba hledat mnohem větší sepjetí s ústavním právem, a to primárně z toho důvodu, že jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž Českou republiku zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, je budování důvěry

Sbirka_nalezu-77.indd 278 18.11.16 13:59

občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. „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. nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na http://nalus.usoud.cz].

15. Samotná právní úprava odpovědnosti státu za škodu vychází z Listiny, která v čl. 36 odst. 2 zaručuje právo osob na procesní prostředek, který umožní soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a v čl. 36 odst. 3 pak výslovně zmiňuje (hmotné) právo na náhradu škody způsobené nezákonným soudním či správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny potom odkazuje na (zvláštní) zákon, který podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje.

16. V současnosti je tímto zákonem, předvídaným v čl. 36 odst. 4 Listiny, opakovaně citovaný zákon č. 82/1998 Sb., který zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní moci, přičemž rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány (§ 5). Vedle prvotní odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (§ 7 až 12; specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu) zavádí i druhou formu objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem (§ 13). Z hlediska charakteru této odpovědnosti citovaná ustanovení zakládají objektivní odpovědnost státu (tj. bez ohledu na zavinění), jíž se nelze zprostit (§ 2). Jedná se tedy o odpovědnost absolutní, kterou nelze zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby. V případě odpovědnosti objektivní, resp. absolutní objektivní odpovědnosti státu, v žádném případě nepřichází v úvahu možnost liberace (srov. k tomu např. Brejcha, A. Odpovědnost v soukromém a veřejném právu. Praha : Codex Bohemia, 2000, str. 243). Pro vznik této odpovědnosti zákon č. 82/1998 Sb. předpokládá současné (kumulativní) splnění tří předpokladů: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Podle ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. pak lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit (není-li stanoveno jinak) „pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo

Sbirka_nalezu-77.indd 279 18.11.16 13:59

pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán".

17. Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona předvídaného čl. 36 odst. 4 Listiny vždy nutně dostát, když konstatoval, že „takový zákon nemůže samotný nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, anulovat (negovat), byť ‚pouze' v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, zvláštní zákon dle čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. (…) Smyslem a účelem ‚obyčejného' zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je tedy pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli ‚materiálněprávní')" [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.); nález sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. 11. 2007 (N 215/47 SbNU 829); nebo nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17)].

18. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a obsahová kritéria a v neposlední řadě i samotný účel (smysl) zákona č. 82/1998 Sb., ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, nicméně neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy, a to při aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení, neboť základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. 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, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)].

19. Za příklad takové vadné a ústavně nekonformní aplikace a interpretace podústavního práva je pak třeba označit situace, kdy ze strany obecných soudů dochází v důsledku jimi zvoleného výkladu k popření smyslu (účelu) aplikované právní normy, v nyní projednávaném případě tedy příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., jakožto „prováděcího

Sbirka_nalezu-77.indd 280 18.11.16 13:59

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 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“.

IV.b) Aplikace ústavněprávních východisek na projednávaný případ

20. Prizmatem výše vymezených ústavněprávních východisek a principů Ústavní soud přezkoumal právní závěry obecných soudů, obsažené v rozhodnutích napadených nyní projednávanou ústavní stížností, a na základě jejich konfrontace s námitkami stěžovatele a obsahem vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Jak již bylo výše rekapitulováno, stěžovatel nesouhlasil s postupem a právními závěry obecných soudů, které jeho nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. shledaly nedůvodným pro nesplnění zákonných podmínek, když „o existenci nezákonného rozhodnutí, jež by zakládalo odpovědnost státu za škodu ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. nelze v projednávaném případě hovořit“, neboť rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo „zcela odklizeno“ (na základě stěžovatelova řádného opravného prostředku) rozhodnutím odvolacího správního orgánu, a to „nikoliv z důvodu jeho nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty“, přičemž původní rozhodnutí odvolacího správního orgánu „bylo zrušeno z procesních důvodů, tj. pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci“.

22. Ústavní soud se s těmito právními závěry obecných soudů neztotožňuje, neboť – s ohledem na výše uvedené – nepovažuje za ústavně konformní interpretaci předmětných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., zejména pak ustanovení § 8, v jejímž důsledku obecné soudy na straně jedné na základě vlastního (byť dlouhodobě zastávaného) výkladu vyloučily podřaditelnost tvrzených pochybení správních orgánů v předmětném přestupkovém řízení pod legislativní označení „nesprávný úřední postup“, a to z důvodu, že tento postup (úkony) vedly k vydání („se odrazily v obsahu“) meritorního rozhodnutí, a současně na straně druhé konstatovaly, že

Sbirka_nalezu-77.indd 281 18.11.16 13:59

o nezákonná rozhodnutí jít nemůže, neboť nebyla (formálně) zrušena, resp. byla zrušena „nikoliv z důvodu nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty".

23. Obecné soudy totiž dle názoru Ústavního soudu při svém rozhodování při posouzení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. dostatečně nezohlednily skutečnost, že Krajský soud v Brně ve výše citovaném rozsudku závazně deklaroval, že se správní orgány v přestupkovém řízení vedeném proti stěžovateli dopustily procesních pochybení (omezení procesních práv stěžovatele jako účastníka řízení v pozici obviněného z přestupku) v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé" ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a která také byla důvodem pro kasaci rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. Při formulaci svých právních závěrů naopak ryze formalisticky, a tedy i chybně vycházely ze skutečnosti, že původní meritorní rozhodnutí odvolacího správního orgánu a následně i správního orgánu prvního stupně byla formálně zrušena („zcela odklizena") následně vydaným rozhodnutím odvolacího správního orgánu o zastavení řízení (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), čímž údajně došlo i ke zhojení původních procesních pochybení správních orgánů, majících vliv na zákonnost jejich rozhodnutí.

24. Dle Ústavního soudu ovšem skutečnost, že z důvodu uplynutí zákonné prekluzivní jednoroční lhůty (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích) pro projednání přestupku již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena procesní pochybení správních orgánů, konstatovaná krajským soudem, a které by případně vyústilo ve vydání nového meritorního rozhodnutí, nezatíženého procesními vadami či nezákonností, nelze klást k tíži stěžovatele. A to především proto, že k uplynutí zákonné prekluzivní jednoroční lhůty (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích) došlo v nyní projednávaném případě primárně v důsledku procesního postupu správních orgánů, které jej zatížily procesními vadami v intenzitě mající vliv na zákonnost vydaných meritorních rozhodnutí, pro které také krajský soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu následně zrušil. Nadto nelze ani přehlédnout téměř liknavý procesní postup odvolacího správního orgánu v rámci řízení o stěžovatelem podaném odvolání ze dne 19. 8. 2010, když o něm odvolací správní orgán rozhodl až dne 4. 5. 2011 (předmětné rozhodnutí pak bylo vypraveno dne 6. 5. 2011), tzn. pouze několik dnů před uplynutím zákonné prekluzivní jednoroční lhůty pro projednání přestupku, jehož spáchání se měl stěžovatel dopustit dne 17. 5. 2010.

25. Ústavní soud je proto toho názoru, že povinností obecných soudů naopak bylo přihlédnout k těmto skutečnostem při zkoumání předpokladů

Sbirka_nalezu-77.indd 282 18.11.16 13:59

pro vznik odpovědnosti státu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a hodnocení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení v celém průběhu přestupkového řízení před správními orgány, které však bylo zatíženo procesními vadami majícími vliv na zákonnost jejich meritorních rozhodnutí, a v konečném důsledku tedy i na způsob vyústění přestupkového řízení jako celku. Uvedené platí i s přihlédnutím k tomu, že právní úprava nákladů řízení ve správním řádu, příp. v zákoně o přestupcích, neukládá správnímu orgánu povinnost za situace, kdy dochází k zastavení přestupkového řízení pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), jakkoliv rozhodovat o nákladech tohoto řízení.

26. Ústavní soud proto konstatuje, že se v nyní projednávaném případě přijaté právní závěry obecných soudů nachází nejen v extrémním rozporu s provedenými skutkovými a právními zjištěními ohledně naplnění předpokladů pro vznik odpovědnosti státu za škodu, když rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo krajským soudem skutečně zrušeno pro procesní pochybení mající vliv na jeho zákonnost, ale obecnými soudy zvolený výklad (interpretace) příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. přímo popírá jejich smysl (účel), neboť jím *a priori* vyloučily odpovědnost státu za škodu, aniž by důkladně vážily veškeré okolnosti a předpoklady zakládající vznik této odpovědnosti. Tímto svým postupem, nerespektujícím ústavní příkaz, zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny, a porušujícím právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak obecné soudy v konečném důsledku *de facto* popřely stěžovatelovo právo na náhradu škody, zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny.

27. Nad rámec výše uvedeného, pouze toliko ve formě *obiter dicti*, nicméně Ústavní soud považuje za vhodné zdůraznit, že výše předestřené právní závěry Ústavního soudu nelze v žádném případě interpretovat a zobecňovat do té míry, že by každé zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za „nesprávný úřední postup“, resp. „nezákonné rozhodnutí“, zakládající odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Taková interpretace by se ostatně nacházela i v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k otázce odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku zahájení trestního stíhání a vedení trestního řízení, které ovšem nevyústilo v pravomocný (odsuzující) rozsudek [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 429/01 ze dne 17. 7. 2002 (N 92/27 SbNU 79) či nález sp. zn. I. ÚS 3026/07 ze dne 3. 3. 2009 (N 42/52 SbNU 423)], jejíž závěry lze za použití argumentu *a maiori ad minus* aplikovat i na přestupkové řízení, které je ostatně do značné míry

Sbirka_nalezu-77.indd 283 18.11.16 13:59

ovládáno i zásadami trestního řízení. Uvedené tvrzení platí i pro případy podobné nyní projednávané věci, tj. kdy dojde k zastavení přestupkového řízení pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), neboť zdaleka nelze v praxi vyloučit situace, kdy uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku – a tedy i zastavení řízení – jsou spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na „obstrukčním" jednání. Takové jednání pod rozsah ochrany poskytované jednotlivci ústavně zaručeným právem na náhradu škody, zaručeným v čl. 36 odst. 3 Listiny, ovšem podřadit v žádném případě nelze.

V. Závěr

28. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 a Městského soudu v Praze zrušil. Úkolem obecných soudů tak bude posoudit daný případ znovu, přičemž jsou vázány právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že při zkoumání důvodnosti stěžovatelem vzneseného nároku na náhradu škody budou povinny se důkladně zabývat předpoklady vzniku odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 284 18.11.16 13:59

Č. 88

Ke kolizi práva pokojně se shromažďovat s právem dětí na zvláštní ochranu jejich zdravého mravního a psychického vývoje

1. Právo pokojně se shromažďovat představuje kolektivní výkon svobody projevu. Právě tento aspekt může napomoci pro rozproudění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří občané nemají vůli veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu.

2. Ústavní ochrany požívají i šokující a pobuřující projevy (i vizuální), použité k rozproudění veřejné diskuse, jelikož demokracie je založena na „důvěře" k občanům, že se aktivně a svědomitě této diskuse účastní a jsou schopni rozlišit věrohodnost či akceptovatelnost jednotlivých myšlenek.

3. Uvedené však nelze rozumně požadovat od dětí, neboť právě ty, s ohledem na jejich mravní a duševní vyspělost, musí být chráněny před některými formami projevů, které by je nad únosnou míru zasáhly či obtěžovaly (čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod a čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte). Jsou-li proto právě děti či mladiství příjemci informací, je dán zvýšený požadavek na zachování mravnosti a na ochraně jejich práv i ve vztahu ke svobodě projevu a shromažďovacímu právu. Právu každého prezentovat své názory (včetně pobuřujících) je totiž postaven naroveň zájem na tom, aby děti a mladiství nepřijímali sdělení pro ně nevhodná. Je proto na svolavateli shromáždění, aby navrhl taková konkrétní opatření, která by umožnila konání shromáždění, aniž by však ohrozilo zájmy dětí (šokující informační panely by byly umístěny např. do stanu anebo by byly sestaveny do uzavřeného tvaru tak, aby osoba, která by je chtěla shlédnout, musela do tohoto prostoru vstoupit, přičemž pořadatel by zamezil, aby do tohoto prostoru mohly vstoupit malé děti).

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 5. května 2015 sp. zn. II. ÚS 164/15 ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Stop Genocidě, se sídlem Hlubočepská 85/64, Praha 5, zastoupeného Mgr. Stanislavem Hykyšem, advokátem, se sídlem Zelená 267, Pardubice,

Sbirka_nalezu-77.indd 285 18.11.16 13:59

proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 9. 6. 2014 č. j. 64 A 1/2014-56 a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2014 č. j. 5 As 112/2014-33 týkajícím se zákazu konání stěžovatelem oznámeného shromáždění, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci a Nejvyššího správního soudu jako účastníků řízení a Městského úřadu Chrastava, se sídlem nám. 1. máje 1, Chrastava, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 17. 1. 2015 se spolek Stop Genocidě (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené 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“), právo svobodně se shromažďovat podle čl. 19 Listiny a právo svobody projevu podle čl. 17 Listiny. Stěžovatel rovněž namítá porušení čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2 Listiny a zásad demokratického právního státu a postulátů ochrany základních práv a svobod soudní mocí ve smyslu čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

2. Dne 14. 5. 2014 oznámil stěžovatel (jako svolavatel) konání shromáždění, které se mělo uskutečnit dne 26. 5. 2014 v době od 11 do 17 hodin na náměstí 1. máje v Chrastavě. Účelem shromáždění měla být demonstrace za zastavení umělých potratů, jež měla probíhat formou vystavených informačních panelů. Zároveň v oznámení o konání shromáždění (a pak také samostatně e-mailem) stěžovatel (resp. jeho zástupce) požádal o informování školských zařízení ve městě o nadcházejícím protipotratovém shromáždění tak, aby případně – vzhledem k drastické skutečnosti potratů vyobrazených na panelech – zakázaly prohlídku osobám mladším 15 let. Stejně tak svolavatel uvedl, že pro tyto účely budou na místě konání použity varovné cedule.

3. Městský úřad Chrastava (dále jen „vedlejší účastník“ anebo „úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 5. 2014 ohlášené shromáždění (a také shromáždění, které by se konalo dne 23. 5. 2014) zakázal po zkušenostech s předchozím shromážděním stěžovatele konaným dne 23. 4. 2014 na stejném místě s tím, že používané panely svým drastickým a hrubě zkreslujícím vyobraze-

Sbirka_nalezu-77.indd 286 18.11.16 13:59

ním nad jakoukoliv přijatelnou míru směřují k rozněcování nenávisti. Stěžovatel se jejich vystavením dopouští rovněž hrubé neslušnosti a zároveň panely zobrazují nacistické symboly a stavějí je nechutným způsobem na roveň činnosti, která je v českém právním řádu legální (potraty). Proto byly dle úřadu dány důvody zákazu shromáždění ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o právu shromažďovacím"). Uvedené důvody zákazu pak dle vedlejšího účastníka znásobilo to, že na dotčeném náměstí sídlí základní škola, přičemž bylo prakticky nemožné zabránit dětem shlédnout vystavované panely, které svojí drastičností mohou ohrozit jejich duševní zdraví a zdravý duševní rozvoj. Úřad rovněž uvedl, že náměstí je oblíbeným místem též pro seniory a drastičnost plakátů by mohla ohrozit jejich tělesné zdraví. Z těchto důvodů proto vedlejší účastník shledal nutnost zakázat shromáždění též dle ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Závěrem pak úřad uvedl, že ze strany stěžovatele se jedná o zneužití shromažďovacího práva, neboť „ve skutečnosti se jedná o výstavu extremistických vyobrazení, připomínající sektářský fanatismus".

4. Proti zákazu shromáždění brojil stěžovatel u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, který jeho žalobu rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností jako nedůvodnou zamítl. Soud ve svém rozhodnutí nejprve zdůraznil nezbytnost zachování shromažďovacího práva (resp. svobody projevu) též pro šokující názory. Vyzdvihl však, že inkriminované shromáždění se mělo konat v těsném sousedství základní školy, kterou navštěvují děti ve věku od 6 do 15 let, jež se po náměstí běžně pohybují (například při cestě do jídelny). Za této situace soud dovodil eventuální zásah do práv těchto dětí, neboť nahlášená akce by je bezesporu mohla konfrontovat s otázkou umělého přerušení těhotenství způsobem nepřiměřeným jejich věku, a zasáhla by tak do jejich ústavně zaručených práv ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Připomněl též práva rodičů těchto dětí, kteří mají právo seznámit svoje děti s problematikou umělého přerušení těhotenství ve shodě s vlastním náboženským či filozofickým přesvědčením a vlastní formou. Soud přitom odmítl jako nedostatečná opatření, která stěžovatel plánoval přijmout, aby zabránil těmto negativním jevům. Zároveň soud považoval ohlášené shromáždění za hrubě neslušné, kdy kromě ohrožení dětí uvedl, že by shromážděním byla zasažena též další zranitelná skupina – senioři. Proto potvrdil, že byl naplněn i důvod zákazu shromáždění dle ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

5. Kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud zamítl nyní napadeným rozsudkem. Nejvyšší správní soud konstatoval, že jakkoliv je obsah panelů vystavovaných stěžovatelem šokující a krutý, jedná se

Sbirka_nalezu-77.indd 287 18.11.16 13:59

o shromáždění, které v obecné rovině musí společnost strpět. Přesto soud zdůraznil, že shromažďovací právo není právem absolutním a v některých případech může být omezeno, přičemž v nyní posuzovaném případě považoval za podstatnou otázku, zda závažným důvodem pro zákaz shromáždění svolaného stěžovatelem může být jeho negativní vliv na zdraví dětí. Dospěl přitom k závěru, že oznámené shromáždění mělo do práv dětí zasáhnout, neboť by drastickou formou konfrontovalo děti ve věku od 6 do 15 let z blízké základní školy s otázkou umělého přerušení těhotenství tím, že by informace těmto dětem byly poskytovány způsobem nepřiměřeným jejich věku a schopnostem. Soud se neztotožnil s argumentem, že by zhlédnutí panelů ze strany dětí bránila velikost náměstí či zde vysázená zeleň, a zároveň odmítl opatření přijatá stěžovatelem mj. s odůvodněním, že výstražné cedule by mohly děti spíše přilákat nežli odlákat. Ačkoliv tedy soud zdůraznil, že nikterak nezakazuje hlásání myšlenek stěžovatele, zdůraznil, že případné shromáždění musí být vedeno způsobem, jenž nebude ohrožovat, šokovat či jakkoliv zraňovat malé děti. Není-li to možné, musí práva stěžovatele ustoupit, případně se musí shromáždění uskutečnit bez osazení předmětných „informačních panelů“. Proto soud považoval formu sdělení názorů, kterou využil stěžovatel, s ohledem na skutečnost, že by shromáždění cílilo též na malé děti, za nepřijatelnou, přičemž odmítl požadavek stěžovatele, aby městská policie zakázala vstup na náměstí osobám mladším 15 let. Nejvyšší správní soud tak souhlasil s hodnocením předmětného shromáždění jako hrubě neslušného, byť odmítl, že by důvodem k zákazu mohla být přítomnost seniorů, neboť u této skupiny obyvatel již lze očekávat schopnost kritického myšlení, a neztotožnil se ani s tvrzením vedlejšího účastníka, že se v tomto případě vůbec nejednalo o shromáždění.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel zdůrazňuje důležitost práva na svobodu myšlení a práva projevovat své názory, které jsou pojmovou součástí práva shromažďovacího. Tvrdí, že plánoval projevit svůj názor, že ve společnosti a právu České republiky není dostatečně chráněn nenarozený život podle čl. 6 odst. 1 Listiny. Otázka umělého přerušení těhotenství je přitom nepochybně legitimním, i když kontroverzním tématem veřejné společenské diskuse. Účelem vystavených panelů takto bylo odsoudit (a nikoli propagovat) násilí a vystavené obrazy měly obhajovat lidskou důstojnost, aniž by urážlivě útočily či znevažovaly osoby, které mají na problematiku interrupcí opačný názor. Jakkoli tedy stěžovatel uznává, že výkon svobody projevu prostřednictvím předmětných informačních panelů byl do určité míry provokativní, přesto soudí, že nebyl dán dostatečný důvod pro omezení jeho svobody.

7. Dále stěžovatel odmítá, že by adresáty jeho projevu měly být menší děti či osoby, u nichž by bylo z jiného specifického důvodu možno

Sbirka_nalezu-77.indd 288 18.11.16 13:59

očekávat, že zvolená forma sdělení u nich vyvolá pohoršení, a které ji nebudou schopny mentálně patřičně zpracovat. Naopak vyzdvihuje, že plánoval učinit mnohá opatření, která měla těmto osobám zabránit styku s těmito panely: panely nechtěl umístit před základní školu, nýbrž do vzdálenosti 40 metrů od ní (navíc v této souvislosti připomíná, že náměstí je osázeno zelení, takže je vyloučeno, že by se s panely, které by byly umístěny uprostřed náměstí, musel seznamovat náhodný kolemjdoucí), zobrazení panelů by bylo opačným směrem než základní škola, v ohlášení vyzval žalovaného k součinnosti v tom smyslu, aby dětem mladším 15 let nebyla prohlídka panelů umožněna, a rovněž hodlal umístit do okolí shromáždění varovné cedule. Proto soudí, že místo konání shromáždění a umístění panelů ohlásil a situoval tak, aby se shromážděním a s jeho poselstvím (odmítání umělého ukončení těhotenství) nebyly konfrontovány děti ani jiné osoby, které si nebudou přát se s ním seznámit. V této souvislosti stěžovatel rovněž připomíná, že konání shromáždění na veřejném prostranství, jakým náměstí je, s sebou z povahy věci nese Listinou aprobovaný důsledek, že po nezbytnou dobu konání shromáždění dotčené veřejné prostranství nemůže být v obvyklém režimu, jak tomu je v době, kdy se shromáždění nekoná.

8. Stěžovatel také odmítá, že by se vystavovanými panely měl dopustit hrubé neslušnosti, a naopak zdůrazňuje, že tyto panely použil pouze k demonstraci a k vizuálnímu šokování v rámci své přesvědčovací kampaně, v níž vyjadřuje vyhraněný odpor k umělému ukončení těhotenství. Z jeho pohledu měly uvedené výrazové prostředky upozornit na to, že umělé ukončení těhotenství je svým způsobem násilné usmrcování lidí, stejné jako v řadě jiných hrůzných případů politických či etnických masových vražděních, které jsou společností odsuzovány, zatímco umělé ukončení těhotenství je legální. Jeho přesvědčení, jakkoli s největší pravděpodobností není veřejností v České republice obecně sdíleno, je přitom legitimním názorem, který má právo hlásat, a k jehož propagaci tedy může užít i velmi provokativních metod.

9. Proto stěžovatel soudí, že bylo na vedlejším účastníkovi, aby konání shromáždění umožnil, a to za použití adekvátních organizačních opatření. V žádném případě však nebyl oprávněn shromáždění takto účelově a apriorně zakázat. Pokud následně obecné soudy nepřisvědčily argumentaci stěžovatele, porušily svoji ústavně uloženou povinnost chránit výkon základního práva pokojně se shromažďovat.

10. Závěrem se stěžovatel dovolává skutečnosti, že se obecné soudy nevypořádaly se závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 31. 5. 2012 č. j. 7 As 48/2012-14 (veškerá judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém byla řešena otázka, zda totožné informační panely použité stěžovatelem při shromáždění byly pohoršlivé.

Sbirka_nalezu-77.indd 289 18.11.16 13:59

III. Vyjádření účastníků, vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatele

11. Krajský soud ve svém vyjádření toliko odkázal na napadená rozhodnutí obou soudů, ve kterých prý byly řádně vypořádány veškeré námitky stěžovatele.

12. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření zdůraznil, že nikterak nezpochybnil důležitost zajištění práva na svobodu projevu nebo práva shromažďovacího. Naopak, vyzdvihl nutnost garance těchto práv, takže se v tomto ohledu ztotožňuje se stěžovatelem citovanými obecnými východisky. Připomíná však, že důvodem zákazu shromáždění bylo osazení informačních panelů, které obsahují vyobrazení absolutně nevhodná pro děti nízkého věku, do těsné blízkosti základní školy. K této otázce se soud ve svém rozhodnutí podrobně vyjádřil, když dovodil, že shromažďovací právo není právem absolutním a v situaci, kdy je shromáždění zacílené či ve svém důsledku vede k zasažení práv dítěte, je namístě je zakázat, přestože je jinak s ohledem na zaručenou svobodu projevu a shromažďování zásadně možné použití předmětných informačních panelů. Nejvyšší správní soud odkázal též na svoji argumentaci, v níž vyložil, z jakého důvodu nebylo možné zakázat dětem vstup na veřejné prostranství, a vyjádřil se rovněž k limitům pozitivních závazků státu ve vztahu k právu shromažďovacímu či právu na svobodu projevu. Soud odmítl opětovné poukazy stěžovatele na to, že se údajně nachází v neřešitelné pozici, neboť je výlučně jeho věcí, jaké místo si zvolí pro své shromáždění. Při této volbě však musí dbát také práv dětí a jejich rodičů. Závěrem soud odmítl, že by se nevypořádal se závěry vyřčenými ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 48/2014. Proto Nejvyšší správní soud navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl, případně aby ji jako nedůvodnou zamítl.

13. Vedlejší účastník ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost v plném rozsahu zamítl a rozsudek Nejvyššího správního soudu v plném rozsahu potvrdil. Odkázal na svá předchozí vyjádření k věci samé a zdůraznil, že pokud by měl realizovat opatření, která uvádí stěžovatel, aby se zabránilo ke vstupu dětí na náměstí, tak by jednak nezákonně omezoval ústavní práva jiných osob (byť mladších 15 let) a jednak by toto opatření bylo v praxi nerealizovatelné. Zároveň zdůraznil, že skutečnost, aby předmětné panely viděly děti, je přímo podstatou a cílem výstav stěžovatele, když za licoměrná a falešná pokládá tvrzení o jeho snaze zabránit vstupu dětí na tuto akci. V této souvislosti vedlejší účastník vytýká, že poté, co ve velkém počtu proběhly výstavy stěžovatele u škol středních, hodlá je rozšířit i před školy základní. Takto dokonce varuje, že v případě, kdy by nález Ústavního soudu zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu, dala by se u základních škol čekat doslova invaze výstav tohoto spolku.

Sbirka_nalezu-77.indd 290 18.11.16 13:59

14. Stěžovatel v replice k vyjádření Nejvyššího správního soudu uvedl, že volba místa shromáždění na chrastavském náměstí je legitimní volbou pro prezentaci názorů a cílů shromáždění, přičemž opět připomíná, že panely měly být stranou od školy a neměly se nacházet v blízkosti školy, nýbrž na náměstí jako takovém. Stejně tak připomíná, že učinil všechna jemu dostupná opatření, aby s panely nebyly konfrontovány menší děti či osoby, u nichž by bylo z jiného specifického důvodu možno očekávat, že zvolená forma sdělení u nich vyvolá pohoršení, které nebudou schopny patřičně mentálně zpracovat. K vyjádření vedlejšího účastníka pak stěžovatel upozorňuje, že ho (a jeho členy) tento účastník opakovaně uráží. Tyto postoje dle stěžovatele svědčí o tom, že jeho odpovědní zástupci, jako představitelé orgánu veřejné moci, rozhodovali a jednají zaujatě a hrubě nekorektně. Zároveň konstatuje, že pokud vedlejší účastník poskytl videozáznamy o průběhu předchozího shromáždění, tyto nutně svědčí o tom, že shromáždění probíhalo pokojně a důstojně a pořadatelé nikoho neobtěžovali, nýbrž komunikovali pouze s tím, kdo o jimi prezentované názory jevil zájem.

IV. Splnění podmínek řízení

15. 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 též ostatní podmínky řízení vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je toliko ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy 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 zákonných a podzákonných 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.

17. Zároveň Ústavní soud připomíná, že v určitých výjimečných případech považuje za nezbytné rozhodnout o ústavní stížnosti formou nálezu bez ohledu na reálnou efektivnost či nutnost zásahu proti tvrzenému porušení základních práv a svobod. Tato tzv. objektivní funkce ústavní stížnosti slouží zejména k vyjasnění výkladu ústavních norem a způsobu jejich promítnutí do aplikace podústavního práva či řešení významných

Sbirka_nalezu-77.indd 291 18.11.16 13:59

společensko-právních otázek. Takové okolnosti nastaly v nyní projednávaném případě, neboť případ stěžovatele (jakkoliv z časových důvodů nemůže mít dopad na konání ohlášeného shromáždění) se dotýká výkonu základního práva pokojně se shromažďovat, jehož meze doposud nebyly v judikatuře Ústavního soudu jasně stanoveny, a zároveň se jedná o jedno z klíčových politických práv zaručujících demokratickou podstatu společenského uspořádání.

18. Podstatu nyní pojednávané ústavní stížnosti tvoří námitka stěžovatele, že obecné soudy a vedlejší účastník svými rozhodnutími zasáhly do jeho práva pokojně se shromažďovat zaručeného čl. 19 Listiny (a dalších odvozených základních práv a svobod), neboť nedůvodně zakázaly jím řádně ohlášené shromáždění.

19. Ústavní soud považuje za důležité dříve, nežli se bude věnovat konkrétním aspektům nyní projednávaného případu, ve shodě se stěžovatelem i Nejvyšším správním soudem vyzdvihnout důležitost politického práva svobody projevu a práva pokojně se shromažďovat.

20. Právo na svobodu projevu a z něj odvozené právo na informace Ústavní soud ve své judikatuře konstantně považuje za jeden z úhelných kamenů demokratického státu, neboť teprve svobodné informace a jejich výměna a svobodná diskuse činí z člověka občana demokratické země; naopak absence této svobody demokracii pojmově vylučuje [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 526/98 ze dne 18. 2. 1999 (N 27/13 SbNU 203; 70/1999 Sb.); veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná též na http://nalus.usoud.cz/]. Pro demokracii, chápanou jako vládu lidu, lidem a pro lid, je životní nutností šíření informací, myšlenek a názorů, ať už pochvalných, či kritických, proto, aby byla veřejnost zásobena všemi dostupnými fakty nezbytnými pro vyvolání kvalitní debaty ve věcech celospolečenského zájmu a následného utváření názoru jednotlivců či k dosažení konsenzu o řízení a obstarávání věcí celospolečenského zájmu. V neposlední řadě svoboda projevu a právo na informace výrazně přispívají též k osobnímu růstu jedince jak v oblasti intelektuální, tak osobnostní, což je taktéž v zájmu otevřené demokratické společnosti [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 146/04 ze dne 4. 4. 2005 (N 71/37 SbNU 9)]. Ústavní zakotvení svobody projevu jakožto ústavního subjektivního práva jednotlivce pak umožňuje každému nositeli této svobody její ochranu v rovině ústavního soudnictví a klade limity jak pro zákonodárce při tvorbě právní úpravy, tak pro orgány aplikující právo (včetně soudů) při interpretaci a aplikaci této právní úpravy (srov. např. Bartoň, M. Svoboda projevu: principy, garance, meze. Praha : Leges, 2010, s. 30).

21. Ústavní soud se zároveň ve své judikatuře ztotožnil s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP"), podle níž se svoboda projevu jako taková vztahuje nejen na „informace" nebo „myšlenky" příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, nýbrž i na ty,

Sbirka_nalezu-77.indd 292 18.11.16 13:59

které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti (viz např. rozsudek *Handyside proti Spojenému království* ze dne 7. 12. 1976, č. 5493/72).

22. Ústavní soud konstatuje, že výše uvedené lze vztáhnout též na záruky práva pokojně se shromažďovat, neboť toto právo lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu. Úzké sepětí obou těchto práv ostatně plyne již z ustanovení § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, jež uvádí, že výkon práva shromažďovacího slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Pokud tedy byla výše zdůrazněna nezbytnost ochrany práva svobodně vyjadřovat názory, musí být stejné garance (samozřejmě s přihlédnutím k jeho specifikům) poskytnuty též shromažďovacímu právu. Bez možnosti kolektivního výkonu svobody projevu by se totiž toto politické právo stalo chimérou a takto by se stala chimérou též demokracie samotná. Ústavní soud v této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že právě kolektivní aspekt shromáždění může často vystupovat jako podpůrný faktor pro rozproudění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří občané nemají vůli (z různých důvodů) veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění společně s jinými jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu a takto využít svého práva na svobodu projevu.

23. Ústavní soud se tedy plně ztotožňuje s judikaturou Nejvyššího správního soudu, mj. citovanou též v nyní napadeném rozhodnutí, dle které moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin (čl. 6 Ústavy), která musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku třeba i nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, tedy též práva shromažďovacího, je proto třeba posuzovat s krajní obezřetností, neboť nesmí vést – ve svých důsledcích – k jeho postupné erozi a k vytěsnění většině nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007 č. j. 8 As 51/2007-69). Stejně tak ESLP opakovaně zdůrazňuje důležitost práva pokojně se shromažďovat, neboť je považuje za „základní právo" v demokratické společnosti, přičemž je (podobně jako svobodu projevu, neboť čl. 11 Úmluvy, garantující svobodu shromažďování a sdružování, musí být dle ESLP vždy vykládán ve světle čl. 10 chránícího svobodu projevu) považuje za jeden ze základů takové společnosti (viz např. rozhodnutí ze dne 20. 2. 2003 ve věci *Djavit An proti Turecku*, stížnost č. 20652/92). V této souvislosti ESLP opakovaně zdůraznil, že právo pokojně se shromažďovat v sobě nese jak závazky negativní (ve smyslu

Sbirka_nalezu-77.indd 293 18.11.16 13:59

povinnosti státu zdržet se zásahů do tohoto práva), tak závazky pozitivní spočívající v zajištění ochrany efektivního výkonu tohoto práva ze strany státu pro všechny osoby. Současně uvedl, že čl. 11 Úmluvy chrání i shromáždění, jež mohou obtěžovat nebo urážet osoby nesouhlasící s hlásanými myšlenkami nebo tvrzeními (viz např. rozsudek ze dne 21. 6. 1988 ve věci *Plattform „Ärzte für das Leben" proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82).

24. Přesto je nutno konstatovat, že svoboda projevu i právo shromažďovací nejsou právy absolutními, neboť jak upřesňují čl. 10 a 11 Úmluvy či čl. 17 odst. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny, podléhají výjimkám, jež ovšem musí být interpretovány striktně, přičemž nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. Musí být tedy vždy postaveno najisto, že dané omezení odpovídalo „naléhavé společenské potřebě," bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění, byly „relevantní a dostatečné" (srov. k tomu např. rozhodnutí ze dne 26. 4. 1979 ve věci *Sunday Times proti Spojenému království*, rozhodnutí ze dne 23. 9. 1994 ve věci *Jersild proti Dánsku*, rozhodnutí ze dne 21. 1. 1999 ve věci *Janowski proti Polsku*, rozhodnutí ze dne 25. 11. 1999 ve věci *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, rozhodnutí ze dne 29. 2. 2000 ve věci *Fuentes Bobo proti Španělsku*). Zároveň nelze odhlédnout od skutečnosti, že shromažďovací právo je omezeno také ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami, se kterými se může dostávat do vzájemného konfliktu.

25. V nyní posuzovaném případě nastal konflikt mezi právem pokojně se shromažďovat a právem dětí na jejich zvláštní ochranu, tj. na zdravý a nerušený mravní a sociální vývoj a jejich blaho (čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny a čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte). Jakkoli totiž vedlejší účastník ve svém rozhodnutí argumentoval též nutností ochrany zdraví a morálky seniorů či se dovolával lidské důstojnosti obětí válečných masakrů, obecné soudy správně dovodily, že v tomto ohledu by daný střet nevyzněl v neprospěch práva shromažďovacího, neboť zde uvedené chráněné hodnoty musely ustoupit výkonu tohoto politického práva. Jak totiž plyne ze shora řečeného, násilné a brutální záběry, které jsou použity k rozproudění veřejné diskuse, požívají ochrany z hlediska svobody projevu i práva shromažďovacího, neboť i přes jejich pobuřující či šokující charakter pro mnohé členy společnosti jsou i nadále hodny ochrany. Demokracie – jakožto forma společenského a politického uspořádání – se totiž vyznačuje vzájemnou debatou jejích členů a názorovou konfrontací, z níž v zásadě nejsou vyloučeny žádné názory a postoje. Musí proto platit okřídlené Voltairovo rčení, podle něhož „s vašimi názory nesouhlasím, ale do smrti budu hájit vaše právo je říkat". Tak tomu chce skutečnost, že demokracie „důvěřuje" občanům, že se aktivně a svědomitě této diskuse účastní a jsou schopni rozlišit věrohodnost či akceptovatelnost jednotlivých myšlenek, přičemž jsou schopni rozpoznat též zjevně šokující či pobuřující projev.

Sbirka_nalezu-77.indd 294 18.11.16 13:59

Uvedené však nelze rozumně požadovat od dětí, neboť právě ty, s ohledem na jejich mravní a duševní vyspělost, musí být chráněny před některými formami projevů, které by je nad únosnou míru zasáhly či obtěžovaly.

26. Podle ustanovení čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny je zaručena zvláštní ochrana dětí a mladistvých. Nutnost zostřené ochrany zájmů a práv dětí zdůrazňuje též Úmluva o právech dítěte, jíž je Česká republika vázána, která již ve své preambuli zdůrazňuje, že dítě pro svou tělesnou a duševní nezralost potřebuje zvláštní záruky a péči. V čl. 3 odst. 1 pak tato úmluva stanoví, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Podle čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte se její smluvní státy zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření. Zároveň Ústavní soud připomíná čl. 24 odst. 1 a 2 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich zdravý vývoj a že veškeré jednání týkající se dětí, ať již ze strany veřejné, či soukromé instituce, musí být vedeno v první řadě se zřetelem k vyššímu zájmu dítěte. Citovaná ustanovení tedy vyzdvihují zájem dítěte jako přední hledisko při jakékoliv činnosti týkající se dětí a reflektují skutečnost, že jakkoli lze považovat za přirozené a žádoucí, aby dítě bylo vychováváno svými rodiči, nelze odhlédnout od toho, že i dítě samo je bytostí jedinečnou, nadanou nezadatelnými, nezcizitelnými, nepromlčitelnými a nezrušitelnými základními právy a svobodami (čl. 1 Listiny), tedy bytostí, které by se mělo dostat při jejím vývinu toho nejlepšího, totiž toho, aby výše uvedené atributy nezůstaly prázdnými slovy [viz též nález sp. zn. IV. ÚS 695/2000 ze dne 19. 4. 2001 (N 66/22 SbNU 83)]. Proto má stát povinnost ochránit dítě od jakýchkoli negativních projevů, které by je mohly ohrozit v jeho mravním a duševním vývoji.

27. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že důležitý veřejný zájem na ochraně této věkové skupiny dovoluje zákonodárci příslušným právním předpisem omezit, resp. vymezit způsoby prezentace určitých společenských témat či aktivit tak, aby nemohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Takto například ustanovení § 32 odst. 1 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, normuje, že provozovatel vysílání je povinen nezařazovat do vysílání pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahují pornografii a hrubé samoúčelné násilí. Podobně ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 132/2010 Sb.,

Sbirka_nalezu-77.indd 295 18.11.16 13:59

o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že poskytovatel audiovizuální mediální služby na vyžádání je povinen zajistit, aby děti a mladiství neměli běžně možnost vidět nebo slyšet obsah, který může vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahuje pornografii a hrubé samoúčelné násilí. Speciální ochranu mravního vývoje dětí pak lze dovodit také z trestního zákoníku, jehož ustanovení § 190 postihuje toho, kdo provozuje prostituci v blízkosti školy, školského nebo jiného obdobného zařízení nebo místa, které je vyhrazeno nebo určeno pro pobyt nebo návštěvu dětí. Ačkoli tedy prostituce v našich podmínkách není chápána jako trestný čin, je to právě ochrana práv dětí a jejich vývoje, která požaduje, aby tato činnost byla omezena v prostoru před školskými či podobnými zařízeními.

28. Ústavní soud dále uvádí, že hodnocení, zda může určité jednání ohrozit mravní vývoj dětí, souvisí s hodnocením pojmu mravnosti. Přitom je třeba mít na zřeteli, že jakkoliv jsou zákonitosti fyzického, psychického a mravního vývoje dětí a mladistvých předmětem zkoumání řady oborů (medicíny, psychologie, pedagogiky, sociologie, filozofie atp.), interpretace mravnosti spadá i do oblasti právního hodnocení. Právo totiž není bezhodnotovým systémem a jakkoliv hodnocení mravnosti je ze své podstaty subjektivní, ovlivněné osobou hodnotícího a podmíněné kulturním prostředím i časem, v nichž je zaujímáno, nutně platí, že v konkrétním případě, kdy s pojmem „mravnost" právo výslovně pracuje, je na správním orgánu a posléze soudu, aby tomuto pojmu přiřadily konkrétní význam a obsah (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007 č. j. 8 As 62/2005-66). Posoudit možný vliv na fyzický, psychický či morální vývoj dítěte, vyvolaný zcela určitým obsahem prezentovaných materiálů, bude totiž moci každý s běžnými znalostmi a praktickými zkušenostmi získanými školním vzděláním, výchovou a životními prožitky, nepůjde-li o složitý hraniční případ úsudku ve vztahu ke konkrétnímu obsahu pořadu, neboť jde o zákonitosti, s nimiž je konfrontován každý, kdo se kdy jakkoliv podílel na výchově dítěte, ale též jakákoliv průměrná normálně smýšlející osoba aplikující standardy současné společnosti v této oblasti (viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 6 As 70/2007-104).

29. Ve shodě s výše uvedeným Ústavní soud připomíná též judikaturu ESLP, podle níž není možné nalézt jednotné pojetí morálky, neboť co je vyžadováno morálkou, se mění podle času, místa, a to obzvláště v oblastech, které se velmi rychle proměňují. Přesto však právě ve vztahu k dětem ESLP zdůrazňuje nutnost obrany morálky či mravnosti, kdy takto zostřeněji posuzoval vydání knihy pro děti s informacemi o sexualitě (viz rozhodnutí ze dne 7. 12. 1976 ve věci *Handyside proti Spojenému království*, stížnost

Sbirka_nalezu-77.indd 296 18.11.16 13:59

č. 5493/72) nebo pořádání kontroverzní výstavy týkající se homosexuality a bestiality, pro niž nebyl stanoven věkový limit návštěvníků (rozhodnutí ze dne 24. 5. 1998 ve věci *Müller a další proti Švýcarsku*, stížnost č. 10737/84).

30. S ohledem na výše uvedené tedy Ústavní soud souhrnně konstatuje, že v případech, kdy jsou děti či mladiství příjemci informací, je dán zvýšený požadavek na zachování mravnosti a na ochraně jejich práv i ve vztahu ke svobodě projevu a shromažďovacímu právu. To samozřejmě neznamená, že by tato základní práva ve vztahu k dětem bylo možno omezit za jakékoli situace, neboť i v těchto případech je třeba vždy poměřovat proporcionalitu daného zásahu. Zásah do citovaných práv je tedy možný pouze tehdy, kdy by jiná opatření sledující stejný účel a cíl nebyla dostatečná či by negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného přesáhly akceptovatelnou mez. Takto uvažoval Ústavní soud i v nyní projednávané věci a dospěl k závěru, že zásah do stěžovatelova práva shromažďovacího požadavku nezbytnosti a proporcionality odpovídal.

31. Ústavní soud ve shodě s Nejvyšším správním soudem nikterak nezpochybňuje, že otázka interrupcí a práva na život (ve smyslu čl. 2 Úmluvy či čl. 6 odst. 1 věty druhé Listiny) je otázkou etickou, filosofickou a také právní, kdy se například ESLP ve věci *Vo proti Francii* (rozsudek ze dne 8. 7. 2004, stížnost č. 53924/00) zabýval otázkou, zda lidský plod požívá ochrany práva na život dle čl. 2 Úmluvy, a dospěl k závěru, že tato otázka spadá do uvážení každého státu, neboť nebyla vyřešena ve většině smluvních zemí a neexistuje žádný evropský konsenzus o vědecké a právní definici právního začátku života.

32. Zároveň má Ústavní soud za nepochybné (a nepopírá to ani samotný stěžovatel), že forma, jakou využívá k prezentaci svých postojů, je formou šokující. V této souvislosti je však nutno vyzdvihnout, že je především na stěžovateli samotném, zda tento způsob prezentace považuje za vhodný a prospěšný, přičemž státní orgány i ostatní dospělí jedinci jsou obecně povinni strpět konfrontaci s takto vyjádřenými postoji, neboť lze očekávat, že se sami dokáží s prezentovanými materiály vypořádat a tyto na nich nezanechají, pokud s nimi nebudou souhlasit, újmu na jejich zdraví a nezasáhnou ani do jejich základních práv. Takto se ostatně Ústavní soud plně ztotožňuje s Nejvyšším správním soudem, že by nebyl dán důvod omezit shromažďovací právo stěžovatele, pokud by svá sdělení a jejich kontroverzní formu prezentace zaměřil na seniory. Jakkoli totiž tato sociální skupina může být v řadě ohledů také zranitelnější, a zaslouží si proto rovněž silnější ochranu, uvedené neplatí v případě šokující prezentace názorů týkajících se otázek interrupce. Pohoršení kolemjdoucích či jejich znechucení z vystavených informačních panelů je totiž nutno chápat jako projev jejich nesouhlasu s těmito názory (či nesouhlasu se způsobem jejich

Sbirka_nalezu-77.indd 297 18.11.16 13:59

prezentace), nepostačí však k limitaci svobody projevu či práva shromažďovacího. Ostatně tyto osoby mají příležitost (s využitím svých znalostí a zkušeností) vstoupit do diskuse s mluvčím nebo svolavatelem či účastníky pořádaného shromáždění a takto legitimně vyjádřit v rámci veřejné debaty (třeba také i ostřejším způsobem) svůj nesouhlas.

33. Ústavní soud se proto podrobně zaměřil na skutečnost, zda předmětné shromáždění nemohlo neúměrně zasáhnout do práv a chráněných zájmů dětí, neboť za této situace, jak plyne z výše řečeného, by se mohlo jevit omezení shromažďovacího práva jako nezbytné.

34. Z vyžádaného soudního a správního spisu se k tomu podává, že stěžovatel shromáždění ohlásil na náměstí 1. máje v Chrastavě, jehož šířka je zhruba 65 metrů a délka 80 metrů, přičemž v jednom z rohů náměstí sídlí Základní škola Chrastava, kterou navštěvují děti od 6 let věku. Pokud by tedy shromáždění stěžovatele bylo situováno do středu tohoto náměstí, vzdálenost východu školy od shromáždění by byla maximálně 40 metrů (spíše ale méně). Navíc, v tomto prostoru bylo již dříve rozpuštěno stejným svolavatelem realizované shromáždění dne 23. 4. 2014, a to taktéž z důvodu zásahu do práv zde přítomných dětí.

35. Za této skutkové situace dospěl Ústavní soud k závěru, že omezení shromažďovacího práva stěžovatele v tomto prostoru bylo s ohledem na chráněné zájmy dětí možné, neboť správní orgán v zásadě nemohl vyloučit, že by se děti opět nemohly setkat s prezentovanými šokujícími materiály. Jakkoli se totiž jedná o prostor náměstí, na kterém lze očekávat, že se bude pohybovat největší množství lidí v rámci dané obce, takže právě zde bude moci svolavatel shromáždění nejúčinněji prezentovat své názory, konkrétní velikost náměstí nikterak nezaručuje, že by se děti mohly tomuto shromáždění vyhnout, a nemusely by tak být konfrontovány s obsahem vystavených šokujících sdělení. Platí přitom, že každý, včetně stěžovatele, má právo prezentovat své názory, nikdo však nemá povinnost jeho sdělení přijímat, přičemž v případě dětí je stát dokonce povinen zabránit tomu, aby děti a mladiství přijímali sdělení pro ně nevhodná. Nelze totiž opomenout ani skutečnost, že ne všechny děti vyrůstají v rodinném a sociálním prostředí, jehož příslušníci by jim vysvětlili vlastní podstatu a šokující charakter vystavovaných materiálů, a navíc skupina dětských posluchačů může vnímat takovýto projev selektivně a mnohé věci mohou děti ukládat do podvědomí jen mimoděk jako podprahovou informaci.

36. Zároveň si svolavatel musel být s ohledem na jím dříve pořádané shromáždění na stejném místě vědom (tomu ostatně napovídají jím deklarovaná opatření) i předchozích rozhodnutí soudů týkajících se jeho shromáždění (srov. též usnesení sp. zn. IV. ÚS 310/13 ze dne 15. 10. 2013), z nichž plyne, že tento způsob prezentace informací dětem nepožívá ochrany shromažďovacího práva, a že se tedy nemůže účinně dovolávat ani

Sbirka_nalezu-77.indd 298 18.11.16 13:59

svobody projevu. Byl si tedy vědom skutečnosti, že v prostoru, v jehož blízkosti se nachází základní škola, může snadno dojít ke sdělování nevhodných informací dětem, a správní úřad proto zřejmě omezí jeho shromažďovací právo. Zřejmě právě proto navrhl přijetí některých opatření, jež by zamezila tomu, aby se mohly s informačními panely seznámit děti školního věku.

37. Podle názoru Ústavního soudu nicméně stěžovatelem nabízená opatření nemohla být považována za dostatečná. Nejvyšší správní soud správně poukázal na to, že některá z nich by pro stěžovatele byla spíše jakousi „reklamou", nežli prostředkem způsobilým děti odradit od účasti na shromáždění. Jakkoli totiž nabízená opatření musí být vždy velmi zvažována z hlediska minimalizace zásahů do shromažďovacího práva, nadále platí, že je především na správním orgánu, aby (samozřejmě s ohledem na ústavní východiska shromažďovacího práva) v každém konkrétním případě pečlivě posoudil, zda jsou dostatečná pro dosažení sledovaného účelu, tedy v daném případě ochrany práv dětí. Stěžovatel přitom zajisté mohl navrhnout i taková opatření, která by se jevila z hlediska sledované ochrany dětí dostatečnými. V úvahu připadá např. umístění šokujících informačních panelů do stanu či jiného podobného přístřešku, anebo alespoň jejich sestavení do uzavřeného tvaru tak, aby osoba, která by je chtěla shlédnout, musela do tohoto prostoru vstoupit, přičemž pořadatel by zamezil, aby do tohoto prostoru mohly vstoupit malé děti. Za přiměřená opatření však ani Ústavní soud nepovažuje pouhé umístění varovných cedulí a informování školských zařízení o nadcházejícím protipotratovém shromáždění (viz oznámení ze dne 14. 5. 2014), neboť tato by skutečně mohla u dětí spíše vyvolat zvědavost a nijak by nezabránila možnosti, aby procházející děti panely shlédly. Ústavní soud ostatně připomíná poměrně malý prostor dotčeného náměstí, což samozřejmě vede k závěru, že i ten, kdo by přímo nevstoupil do prostoru shromáždění, by s vystavovanými panely byl konfrontován a nemohl by se jim vyhnout. Možnost obejití shromáždění z dostatečné vzdálenosti tedy nepřicházela do úvahy a navíc, jak dovodily obecné soudy, v tomto prostoru se děti běžně pohybují při přesunu mezi školou a jednotlivými školskými zařízeními, a nebylo tedy reálné omezit jejich pohyb. Navíc, takováto restriktivní omezení svobody pohybu by nebyla slučitelná s právem, neboť účel omezení tohoto práva by nedosahoval přijatelné úrovně. S ohledem na výše uvedené by se jako dostatečná tedy nejevila ani možná opatření přijatá ze strany městské policie, neboť ani ta by nedisponovala možnostmi, jak zabránit dětem shlédnout (alespoň zdálky) vyobrazené šokující panely. Možnost zásahu do shromažďovacího práva tedy byla ze strany správního orgánu dána.

38. Ústavní soud rovněž zvažoval, zda nebylo možno v posuzovaném případě omezit shromažďovací právo stěžovatele šetrnějším způsobem,

Sbirka_nalezu-77.indd 299 18.11.16 13:59

než byl zákaz shromáždění. V této souvislosti se Ústavní soud především soustředil na otázku, zda by více nešetřilo podstatu a smysl shromažďovacího práva stěžovatele, pokud by dotčené shromáždění nebylo apriorně zakázáno, nýbrž došlo by k jeho rozpuštění, pakliže by se opatření deklarovaná stěžovatelem zjevně míjela účinkem.

39. V této souvislosti je totiž třeba připomenout konstantní judikaturu ESLP, že opatření preventivního charakteru sloužící k potlačení svobody shromažďování (či svobodu projevu), kromě případů podněcování násilí či odmítání principů demokracie, jakkoli šokující či neakceptovatelné mohou určité názory či slova připadat státním orgánům a jakkoli nelegitimní mohou vyřčené požadavky být, dělají demokracii „medvědí službu" a často ji dokonce ohrožují. Jednou z hlavních charakteristik demokracie je totiž možnost řešit problémy prostřednictvím dialogu a bez uchylování se k násilí. Proto také ESLP uvedl, že upřednostňuje následné rozpuštění shromáždění před preventivním zákazem (viz např. rozhodnutí ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Öllinger proti Rakousku*, stížnost č. 76900/01, či rozhodnutí ze dne 21. 10. 2010 ve věci *Alekseyev proti Rusku*, stížnost č. 4916/07). Podobně Nejvyšší správní soud konstantně vychází z předpokladu, že k omezení shromažďovacího práva může dojít pouze výjimečně, za podmínek stanovených zákonem o právu shromažďovacím, a zejména v případě konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob je třeba takový konflikt vždy řešit za použití principu proporcionality, přičemž zákaz shromáždění představuje krajní způsob řešení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007 č. j. 8 As 51/2007-67).

40. V nyní řešeném případě však Ústavní soud považuje za důležité, že stěžovatel na dotčeném prostoru již dříve shromáždění pořádal, přičemž úřad jej nedlouho po jeho počátku rozpustil. I s ohledem na charakter dalšího ohlášeného shromáždění přitom bylo zjevné, že jeho podoba bude velmi podobná té minulé, takže vyvstane velmi silně požadavek na opětovný zásah do stěžovatelova shromažďovacího práva. Navíc, jak již bylo uvedeno výše, s ohledem na velikost náměstí nemohl mít správní orgán pochybnosti o tom, že by stěžovatelem vystavované panely opět zasáhly do chráněných práv dětí. Za této situace by se tedy požadavek na nemožnost preventivně zasáhnout do shromažďovacího práva stěžovatele jevil nadbytečně formalistickým, přičemž ve své podstatě by neprospíval ani svolavateli samotnému, protože pokud úřad najisto věděl, že shromáždění není možno z více zákonných důvodů na tomto prostoru provést, ušetřil preventivním zákazem stěžovateli náklady na jeho přípravu a konání.

41. Ústavní soud musel rovněž zohlednit skutečnost, že v současné době správní úřad nemá žádné zákonné možnosti omezit pouze určité parametry plánovaného výkonu shromažďovacího práva tak, aby nezasáhl do jeho samotné podstaty, nicméně aby zamezil jeho některým případným

Sbirka_nalezu-77.indd 300 18.11.16 13:59

negativním důsledkům. V současnosti totiž orgány obce nejsou oprávněny stanovovat žádné podmínky pro konání shromáždění a mají pouze možnost shromáždění buď dopředu zakázat, anebo rozpustit na místě. Ústavní soud považuje za prospěšné, pokud i za této zákonné úpravy správní orgán projeví snahu a se svolavatelem komunikuje ohledně konkrétních skutečností, které by mohly vést k zákazu shromáždění, a pokusí se jej samotného přivést k takovému řešení, které by konání shromáždění umožnilo. Tato doporučení však za stávající právní úpravy svolavatel samozřejmě nemusí respektovat a úřad je nemůže přikázat či vynucovat.

42. V nyní projednávaném případě je však situace značně specifická tím, že vedlejší účastník již měl zkušenosti se shromážděním stěžovatele a věděl, že prezentace předmětných šokujících informačních panelů představuje samotnou podstatu jím pořádaných shromáždění, takže jeho případná (neformální) snaha, aby tyto panely nebyly vůbec vystaveny, by se zřejmě jevila zbytečnou. Takto tedy dospěl Ústavní soud k závěru, že zákaz shromáždění pořádaného stěžovatelem, jakkoli se jedná o opatření krajní, jehož aplikace musí být obzvláště silně odůvodněna, byl opodstatněný a nelze jej považovat za neslučitelný se základními právy stěžovatele.

43. Ústavní soud ostatně připomíná, že i za situace, kdy bylo shromáždění dopředu zakázáno, mohl stěžovatel svého shromažďovacího práva přesto využít. Pokud by tak ale učinil, měl přijmout s ohledem na důvody zákazu shromáždění taková opatření, která by musel správní úřad shledat dostatečnými (například vůbec nevystavovat dotčené informační panely a své shromáždění skutečně pojmout pouze jako „petiční“, či jejich vystavení situovat tak, jak bylo naznačeno výše), a toto shromáždění znovu oznámit. Zákaz jednoho shromáždění totiž svolavatele nikterak nelimituje v možnosti oznámit konání nového shromáždění, a to i na stejné místo, čas a se stejným účelem. Úřad by následně byl povinen posoudit toto další oznámení a nově zvážit, zdali již nebyly splněny podmínky pro nutné strpění shromáždění stěžovatele, a to samozřejmě i za situace, kdy by s jeho akcí ideově zásadně nesouhlasil. Nic takového však stěžovatel neučinil.

44. Ve zbytku námitek stěžovatele Ústavní soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, jehož odůvodnění se podrobně a přesvědčivě vypořádalo se všemi stížnostními námitkami. Takto též vážil vztah nyní posuzovaného případu k věci řešené před tamním soudem rozsudkem sp. zn. 7 As 48/2012 a konstatuje, že tento případ se vztahoval k možnosti postihu stěžovatele za spáchání přestupku, takže se skutečně jedná o odchylnou věc, kdy závěry vyslovené v citovaném rozsudku nelze plně vztáhnout k nyní projednávané věci týkající se práva shromažďovacího, neboť výkon tohoto práva má svá specifika, a to právě například ve vztahu k negativním dopadům do ochrany dětí a mladistvých.

Sbirka_nalezu-77.indd 301 18.11.16 13:59

VI. Závěr

45. Ústavní soud tedy uzavírá, že obecné soudy svými rozhodnutími neporušily stěžovatelovo právo na svobodu shromažďování, právo na svobodu projevu a ani další jím vytýkaná základní práva a svobody, neboť ústavně souladným způsobem interpretovaly předmětná ustanovení zákona o právu shromažďovacím a nepřekročily pravomoc jim danou ústavním pořádkem České republiky.

46. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl, neboť napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 302 18.11.16 13:59

Č. 89
K prokázání bezdůvodného obohacení užitím autorského díla bez licenčního oprávnění při umístění televizního přijímače v půjčovně DVD nosičů

1. Pokud kolektivní správce chrání autorská práva zastoupených umělců, musí především zkoumat, zda uživatel předmětu ochrany jej zpřístupňuje a má platně uzavřenou licenční smlouvu. V dalším kroku musí prokázat, že skutečně dochází k zásahu do autorských práv.

2. Jestliže soud nepřipustil provedení některých navrhovaných důkazů, dopustil se ve svém výsledku ústavně nekonformního postupu, neboť z ostatních provedených důkazů nebylo možné bezpečně usoudit na skutkový stav.

3. Soudy jsou povinny vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, anebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení, promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) – ze dne 6. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 2445/14 ve věci ústavní stížnosti PV 104, s. r. o., IČO 27788229, se sídlem Holečkova č. 242/15, Olomouc, zastoupené Mgr. Michalem Zahnášem, advokátem, se sídlem tř. Svobody 2, Olomouc, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 4. 2014 č. j. 74 EC 9/2014-49, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit částku odpovídající bezdůvodnému obohacení za veřejnou produkci záznamů uměleckých výkonů provozovanou bez licenčního oprávnění, za účasti INTERGRAM, nezávislé společnosti výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s., se sídlem Klimentská 1207/10, Praha-Nové Město, zastoupené JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem Jankovcova 1518/2, Praha 7, jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 303 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 4. 2014 č. j. 74 EC 9/2014-49 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý (řádný) proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 4. 2014 č. j. 74 EC 9/2014-49 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Včas podanou ústavní stížností splňující i další náležitosti podání podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozsudku, neboť má za to, že jím bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud při vydání napadeného rozsudku závažným způsobem pochybil při interpretaci a aplikaci zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „autorský zákon"). Stěžovatelka má za to, že krajským soudem nebyly prokázány podmínky vzniku nároku vedlejšího účastníka na vydání bezdůvodného obohacení. Především namítá, že krajský soud neprokázal, že stěžovatelka v rozhodné době provozovala televizní zařízení, prostřednictvím něhož měla bez patřičného licenčního povolení zpřístupňovat veřejnosti záznamy uměleckých výkonů výkonných umělců a výrobců záznamů. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je podle stěžovatelky zcela nedostatečné a neodpovídá požadavkům na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí.

3. Stěžovatelka naopak zdůrazňuje, že inkriminované zvukově-obrazové zařízení (televizor) provozováno ani být nemohlo, jelikož nebylo připojeno k anténě. Takto prý v rozporu s judikaturou zdejšího soudu [s odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 3076/13 ze dne 15. 4. 2014 (N 57/73 SbNU 125)] nebylo prokázáno, že by k provozování veřejné produkce došlo, případně že by k němu docházelo po celou dobu, za niž bylo vedlejším účastníkem vymáháno bezdůvodné obohacení, a že byly veřejně produkovány předměty ochrany autorů, jejichž práva je oprávněn vedlejší účastník na základě zákona či smlouvy kolektivně spravovat.

4. Stěžovatelka, která provozuje půjčovnu DVD nosičů, má za to, že z provozu inkriminovaného zařízení nedosahuje žádného přímého nebo

Sbirka_nalezu-77.indd 304 18.11.16 13:59

nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, tak jak to vyplývá z § 30 odst. 1 autorského zákona, který stanoví, že „za užití díla se nepovažuje užití pro osobní potřebu fyzické osoby, jehož účelem není dosažení přímého nebo nepřímého hospodářského prospěchu". Stěžovatelka tvrdí, že inkriminovaný televizor nemá tuner televizního signálu a byl využíván pouze k přehrávání částí záznamů z DVD nosičů v souvislosti s řešením reklamací vad. Televizor tedy podle stěžovatelky nesloužil k veřejné produkci, neboť zákazníci její provozovny mohli vnímat přehrávání autorských děl pouze náhodně, ve velmi omezeném rozsahu (pouze kontrolované pasáže) a jen ojediněle v situaci, kdy došlo k reklamaci vad přehrávání DVD nosiče zákazníkem.

5. Vedlejší účastník v řízení před soudem nepředložil podle stěžovatelky žádný relevantní důkaz, který by prokazoval, že došlo k porušení autorského zákona ze strany stěžovatelky. Vedlejší účastník se opírá pouze o předložený listinný důkaz, kterým je „záznam o provedené kontrole", a dvě fotografie, které však podle stěžovatelky nejsou dostatečným důkazem o veřejném zpřístupňování autorských děl.

6. Stěžovatelka se dále v návrhu vyjádřila k náhradě nákladů řízení vedlejšímu účastníkovi, kterou jí soud v napadeném rozhodnutí uložil. Z autorského zákona i z právní formy založení vedlejšího účastníka jako kolektivního správce podle stěžovatelky vyplývá, že činnost vedlejšího účastníka není činností ziskovou a jeho činnost je financována z příspěvků jím zastupovaných osob. Stěžovatelka tedy považuje za nelogické a nemorální, aby se takový kolektivní správce nechal zastupovat v řízení o vymáhání nároků plynoucích z autorských práv advokátem a inkasoval náhradu nákladů řízení.

II.

7. Ústavní soud si k projednání věci vyžádal spis Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci vedený pod sp. zn. 74 EC 9/2014, z něhož, jakož i z obsahu napadeného rozhodnutí zjistil následující skutečnosti.

8. Předmětem sporu mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem byla částka odpovídající bezdůvodnému obohacení stěžovatelky, kterou měla získat tím, že ve své provozovně (půjčovna DVD nosičů) bez potřebného licenčního oprávnění uděleného vedlejším účastníkem zpřístupňovala veřejnosti prostřednictvím zvukově-obrazového zařízení (televizoru) záznamy uměleckých výkonů výkonných umělců a výrobců záznamu. Uvedenou skutečnost zjistil vedlejší účastník, který je podle § 95 a násl. autorského zákona na základě rozhodnutí Ministerstva kultury oprávněn k výkonu kolektivní správy práv výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů provedením kontrolní prohlídky v místě provozovny.

Sbirka_nalezu-77.indd 305 18.11.16 13:59

9. Na základě kontroly provedené dne 19. 2. 2013 v provozovně stěžovatelky vedlejší účastník zjistil, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012 zde docházelo prostřednictvím obrazově-zvukového zařízení ke zpřístupňování výkonů a záznamů výkonných umělců veřejnosti, tj. k veřejné produkci, a to bez potřebného licenčního oprávnění uděleného vedlejším účastníkem. Vedlejší účastník následně stěžovatelku vyzval k uhrazení částky odpovídající bezdůvodnému obohacení, stěžovatelka však na výzvu k uhrazení dlužné částky nereagovala. Proto vedlejší účastník podal návrh na vydání elektronického platebního rozkazu, kterému Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci vyhověl. Proti vydanému platebnímu rozkazu však podala stěžovatelka včas odpor, v němž uvedla, že nároky uplatněné žalobou neuznává.

10. Nyní napadeným rozsudkem krajský soud žalobě vedlejšího účastníka vyhověl a uložil stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi (žalobci) částku ve výši 6 543,40 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně od 1. 12. 2013 do zaplacení. Zároveň soud rozhodl, že je stěžovatelka povinna uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 173 Kč. Soud přitom vzal na základě doloženého kontrolního protokolu za prokázané, že stěžovatelka měla ve své provozovně umístěný televizor, který sloužil k veřejné produkci, byť nebyl připojen k anténě a podle stěžovatelky sloužil pouze k přehrávání reklamovaných DVD nosičů, a zároveň stěžovatelka neuzavřela s autorem, resp. s kolektivním správcem práv výkonných umělců, licenční smlouvu pro veřejnou produkci. Soud ze záznamu o provedené kontrole zjistil, že byla uskutečněna v provozovně stěžovatelky s tím, že této kontrole byla podle údajů v protokolu přítomna obsluha (zaměstnankyně stěžovatelky). Dále z protokolu soud zjistil, že v provozovně se nachází jeden zapnutý televizor. Toto zařízení sloužící k veřejné produkci je na provozovně umístěno od února 2011. V protokolu byla uvedena zřejmá poznámka kontrolovaného, že „TV není připojena k anténě, přehrává pouze DVD“. Z obsahu protokolu bylo podle soudu zřejmé, že obsluze přítomné v provozovně byla během kontroly předána kopie záznamu o provedené kontrole a na důkaz obsahové správnosti byl protokol podepsán jak osobou kontrolu provádějící, tak osobou kontrole přítomnou. Soud zamítl návrhy účastníků řízení na provedení dalších důkazů (výslech osob přítomných při kontrole, dotaz na Českou televizi a Ochranný svaz autorský). Jelikož pak podle § 71 odst. 1 a odst. 2 písm. g) a § 76 odst. 1 a odst. 2 písm. e) autorského zákona nelze bez uděleného oprávnění výkonných umělců a výrobců záznamů užít jejich umělecké výkony a záznamy jejich sdělováním veřejnosti, rozhodl soud, že se stěžovatelka neuhrazením poplatku za uzavření licenční smlouvy s vedlejším účastníkem na jeho úkor bezdůvodně obohatila.

Sbirka_nalezu-77.indd 306 18.11.16 13:59

III.

11. Ústavní soud vyzval v souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Krajský soud v Ostravě – pobočku v Olomouci jako účastníka řízení a INTERGRAM, nezávislou společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s., jako vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřily k projednávané ústavní stížnosti.

12. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci se ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2015 odvolal na skutkové a právní závěry v dané věci učiněné při tehdy sdíleném výkladu příslušných zákonných ustanovení a dále na důvody, jak jsou obsaženy v odůvodnění napadeného rozsudku, neboť je považuje za komplexní a dostatečné s odkazem na příslušná hmotněprávní ustanovení.

13. Vedlejší účastník (INTERGRAM, nezávislá společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s.) se s argumentací stěžovatelky neztotožnil. Zejména uvedl, že podle jeho názoru bylo soudem prvního stupně provedeno dostatečné dokazování a rozsudek byl řádně odůvodněn. Upozornil, že stěžovatelka neplatí licenční poplatky za zjištěnou veřejnou produkci typu A, která je předmětem tohoto soudního řízení, ani za veřejnou produkci typu O (videopůjčovny). Rovněž krajský soud postupoval v souladu s právním řádem i *lege artis*, vyjádřil se ke všem účastníky řízení uváděným skutečnostem, vypořádal se se všemi navrženými důkazy a své rozhodnutí podrobně a konkrétně odůvodnil. Proto vedlejší účastník navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

14. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatelce k replice, neboť neobsahovalo nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

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

IV.

16. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a vedlejšího účastníka Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud opakovaně judikuje, že není vrcholem soustavy ostatních soudů (čl. 81 a 91 Ústavy), a tudíž není ani řádnou další instancí, a že postup v soudním řízení včetně provádění a hodnocení důkazů,

Sbirka_nalezu-77.indd 307 18.11.16 13:59

interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů je záležitostí obecných soudů. Proto není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do rozhodování těchto soudů. Tato maxima je prolomena pouze tehdy, pokud by soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. K tomu však v projednávaném případě podle náhledu Ústavního soudu došlo.

18. Podstatu ústavní stížnosti tvoří námitka stěžovatelky, že krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav věci, na základě čehož dospěl k chybným právním závěrům týkajícím se povinnosti stěžovatelky uhradit vedlejšímu účastníkovi plnění z bezdůvodného obohacení vyplývajícího z předchozího zpřístupnění autorských děl chráněných autorským zákonem veřejnosti bez patřičného licenčního oprávnění, přičemž tato práva vedlejší účastník kolektivně spravuje.

19. Ústavní soud předně připomíná, že se ve své nedávné judikatuře [sp. zn. II. ÚS 3076/13 (viz výše), II. ÚS 2186/14 ze dne 13. 1. 2015 (N 2/76 SbNU 41)] důkladně zabýval interpretací právní úpravy výkonu kolektivní správy autorských práv a výběru poplatků (odměn) za užití zvukových či zvukově-obrazových záznamů veřejnosti pro nositele těchto práv, která je obsažena v § 95 a násl. autorského zákona. Ústavní soud přitom nastínil základní principy ochrany autorských práv a jejich kolektivní správy, z nichž vychází autorský zákon. Ústavní soud proto v podrobnostech také odkazuje na odůvodnění uvedených nálezů (veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz), které je přiléhavé také v nyní posuzované věci.

20. Z ustanovení § 95 odst. 1 a § 100 odst. 1 autorského zákona vyplývá, že kolektivní správci si musí při své činnosti počínat tak, aby jejich činnost přinášela nositelům práv trvalé a pokud možno stabilní zhodnocování jejich práv. V této souvislosti však Ústavní soud zdůraznil, že „péčí řádného hospodáře" ve smyslu autorského zákona není výkon kolektivní správy práv takovým způsobem, který je sice formálně kolektivnímu správci autorským zákonem uložen, nicméně je bezohledný či tvrdý vůči uživatelům předmětů ochrany, popř. i vůči nositelům práv, nebo celkově neprozřetelný, a jenž se v konečném důsledku obrací proti samotným nositelům práv (srov. též Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon. Komentář 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 799).

21. Činnost kolektivního správce směřující k ochraně práv subjektů, které zastupuje, tak musí spočívat na zásadách opodstatněnosti a rozumnosti. Kolektivní správce musí mít vždy na zřeteli, že povinnost uzavřít licenční smlouvu týkající se autorského vlastnictví vyvstává pouze tehdy, pokud je do tohoto práva autorů předmětů ochrany ze strany dalších subjektů skutečně zasaženo. Přitom musí být kolektivní správce o zásahu

Sbirka_nalezu-77.indd 308 18.11.16 13:59

do autorských práv najisto zpraven či musí na základě zjištěných skutečností dospět k jednoznačnému závěru, že k zásahům do autorských práv jím zastupovaných subjektů dochází. Opačný a ve své podstatě velmi restriktivní přístup by se neslučoval s principy soukromoprávních vztahů mezi kolektivním správcem a uživatelem předmětů ochrany a ani případně s výkonem kolektivní správy jako určitého veřejnoprávního oprávnění. V těchto případech by totiž nebyl brán v úvahu důvod a účel uzavírání licenčních smluv spočívající v ochraně autorského vlastnictví, nýbrž docházelo by k nedůvodnému obohacování kolektivního správce neakceptovatelným dovozováním skutečností nezbytných pro uzavření licenční smlouvy, jež by však nemělo svůj základ v příslušné právní úpravě.

22. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14 vymezil podstatné náležitosti kontroly prováděné kolektivním správcem při hodnocení otázky, zda bylo zasaženo do majetkového práva autorského nebo majetkového práva souvisejícího s právem autorským. Kolektivní správce musí především zkoumat: a) zda dochází ke zpřístupňování chráněných děl veřejnosti, a tedy k zásahu do autorských práv, b) zda předmětné dílo náleží do kategorie nehmotných předmětů, nad nimiž vykonává příslušný správce kolektivní správu, a konečně c) zda uživatel předmětů ochrany je zpřístupňuje v souladu s právními předpisy, tedy zda má platně uzavřenou licenční smlouvu na jejich produkci.

23. Ústavní soud dodává, že otázkou zpřístupňování díla veřejnosti se, s ohledem na výklad směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/29/ES o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (dále jen „směrnice 2001/29/ES“), opakovaně zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“). Soudní dvůr se mimo jiné zabýval též specifickou otázkou, zda umístění televizních přijímačů v určitém typu zařízení představuje samo o sobě sdělování veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES, přičemž zdůraznil, že v odůvodnění této směrnice se uvádí, že „pouhé poskytnutí fyzického zařízení pro umožnění nebo uskutečnění sdělování není samo o sobě sdělováním ve smyslu této směrnice“, což ale nic nemění na tom, že toto zařízení může učinit technicky možným přístup veřejnosti k dílům vysílaným rozhlasem či televizí. Proto, poskytuje-li zařízení prostřednictvím takto umístěných televizních přijímačů signál svým klientům, jedná se o sdělování veřejnosti. Ačkoliv tedy pouhé poskytnutí fyzického zařízení nepředstavuje, jako takové, sdělování ve smyslu směrnice 2001/29/ES, poskytování signálu již představuje, nezávisle na užívané technice přenosu signálu, sdělování veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 této směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2006 ve věci *Sociedad General de Autores y Editores de Espaňa (SGAE) proti Rafael Hoteles SA*, č. C-306/05). Uvedený případ se vztahoval ke klientům hotelu, v jejichž pokojích byly

Sbirka_nalezu-77.indd 309 18.11.16 13:59

umístěny televizní přístroje (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2277/2007).

24. Ústavní soud rovněž upozorňuje na znění § 30 odst. 1 autorského zákona, podle něhož platí, že „za užití díla podle tohoto zákona se nepovažuje užití pro osobní potřebu fyzické osoby, jehož účelem není dosažení přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, nestanoví-li tento zákon jinak". Podobně Soudní dvůr vyzdvihl, že není irelevantní výdělečná povaha „sdělování" ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES i přesto, že sledování zisku jako cíle není podmínkou nezbytnou pro existenci „sdělování veřejnosti" (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2012 ve věci *Societa Consortile Fonografici (SCF) proti Marcu Del Corsovi*, č. C-135/10).

25. Z citované judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, že zároveň musí být prokázáno, že zařízení umožňující televizní či zvukový přenos je provozuschopné, resp. že skutečně jeho prostřednictvím vůbec může docházet k zásahům do autorských práv. Tak tomu zajisté bude, pokud kolektivní správce při prováděné kontrole zjistí, že zařízení je zapnuté, obzvláště pokud zároveň zprostředkovává konečnému uživateli díla chráněná autorským zákonem, která jsou kolektivním správcem spravována. Rozdílná situace však nastane, pokud kolektivní správce najisto tuto skutečnost nepostaví. Ze samotné faktické existence a pouhého umístění zařízení umožňujícího televizní či zvukový přenos v kontrolované provozovně nelze dovozovat, že skutečně slouží k výše uvedenému účelu. Jestliže se uvedené hodnověrně (dostatečně) prokáže, pak je teprve možné na provozovateli požadovat uzavření licenční smlouvy na užití autorských předmětů ochrany. Jak totiž přímo plyne z § 18 odst. 3 autorského zákona, „sdělováním díla veřejnosti není pouhé provozování zařízení umožňujícího nebo zajišťujícího takové sdělování".

26. Je proto nezbytné, aby kolektivní správce, resp. jím pověřená osoba, v průběhu prováděné kontroly bez důvodných pochybností nejprve zjistil, zda prostřednictvím kontrolovaného zařízení (např. televizoru či radiopřijímače) vůbec může docházet k přenosu chráněných děl ke konečnému uživateli jakožto veřejnosti, jíž jsou předměty ochrany „sdělovány".

27. Pokud tedy kolektivní správce zjistí umístění zařízení prokazatelně umožňujícího zásah do autorských práv v kontrolovaném objektu, musí v dalším kroku prokázat, zda skutečně prostřednictvím tohoto zařízení dochází k zásahu do autorských práv subjektů, které je oprávněn zastupovat právě on (k tomu podrobně srov. nález sp. zn. II. ÚS 3076/13).

28. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost stěžovatelky s ohledem na shora vyřčené zásady týkající se povinnosti uzavřít licenční smlouvu s kolektivním správcem autorských práv a dospěl k následujícím závěrům.

Sbirka_nalezu-77.indd 310 18.11.16 13:59

29. V řízení před krajským soudem nebylo podle Ústavního soudu jednoznačně prokázáno, že v předmětné provozovně bylo skutečně fyzicky umístěno funkční obrazově-zvukové zařízení (televizní přijímač), které by bylo určeno k veřejné produkci, resp. ke sdělování autorských děl veřejnosti. Stěžovatelka sice nezpochybňovala fyzické umístění inkriminovaného zařízení ve své provozovně, ale to nebylo podle jejího tvrzení připojeno k anténě (tento údaj je uvedený též v záznamu o provedené kontrole), nebylo vybaveno tunerem televizního signálu a bylo využíváno toliko zaměstnanci stěžovatelky ke kontrole reklamovaných DVD nosičů. Záznam o provedené kontrole ze dne 19. 2. 2013 (uvedený ve spise na listě č. 6) přesný popis umístění kontrolovaného zařízení, který by jednoznačně dokládal umístění v části provozovny přístupné zákazníkům umožňující sdělování autorských děl veřejnosti, neposkytuje. Ústavní soud zjistil, že dvě fotografie, které jsou uvedeny ve spisu na listech č. 26 a 27, nelze jednoznačně přiřadit k záznamu o provedené kontrole. Kontrolní pracovník v záznamu neuvedl, že by nějaké fotografie v kontrolované provozovně pořídil, chybí jejich popis a uvedení přesného data jejich pořízení. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že uvedené fotografie nebyly připojeny k výzvě vedlejšího účastníka k vydání bezdůvodného obohacení ze dne 15. 11. 2013 (uvedené ve spise na listu č. 5), ale byly zaslány dodatečně až v souvislosti s vyjádřením vedlejšího účastníka (žalobce) k odporu stěžovatelky (žalovaného) ze dne 6. 3. 2014.

30. Stěžovatelka v soudním řízení poukazovala rovněž na nedostatky záznamu o provedené kontrole, s nimiž se krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně nevypořádal. Ústavní soud ze spisu vedeného krajským soudem v dané věci zjistil, že záznam o provedené kontrole (uvedený ve spise jako list č. 6), o který opíral vedlejší účastník svůj nárok na vydání bezdůvodného obohacení, vykazuje značné nedostatky. V záznamu nebyly kontrolním pracovníkem vedlejšího účastníka uvedeny podstatné údaje. Mezi nimi chybí zejména evidenční číslo záznamu, celé jméno kontrolního pracovníka vedlejšího účastníka, obchodní jméno stěžovatele a název jeho provozovny, telefon a e-mail stěžovatele, popř. uvedení, zda byla k dispozici licenční smlouva. V části záznamu nazvaném „Další ujednání" je pouze uvedeno, že kontrolovaný tvrdí, že „TV není připojena k anténě, přehrává pouze DVD", ačkoli by právě v těchto místech záznamu mohlo být jednoznačně specifikováno konkrétní umístění kontrolovaného zařízení a údaj o pořízení fotografií dokládající funkčnost a umístění inkriminovaného zařízení.

31. Stěžovatelka nadto v řízení před soudem navrhovala provedení dalších důkazů, a to výslechu osob přítomných při provádění kontroly. Krajský soud však provedení těchto důkazů (stejně tak jako důkazů navrhovaných vedlejším účastníkem) nepřipustil, neboť je považoval za nadbytečné.

Sbirka_nalezu-77.indd 311 18.11.16 13:59

Tím se však podle názoru Ústavního soudu ve svém výsledku dopustil ústavně nekonformního postupu, neboť z ostatních provedených důkazů nebylo možné bezpečně usoudit na skutkový stav.

32. Ani s další, rovněž zásadní námitkou stěžovatelky se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal. Stěžovatelka během řízení opakovaně poukazovala na to, že inkriminované technické zařízení slouží pouze k přehrávání konkrétních částí záznamu z DVD nosičů nabízených zákazníkům v souvislosti s jejich reklamovanými vadami, a nebylo tedy užíváno k produkci děl chráněných autorským zákonem.

33. Ústavní soud považuje závěry krajského soudu za nedostatečné, neboť z provedených důkazů nelze dospět k jednoznačnému závěru, že by inkriminované zařízení skutečně bylo užíváno k produkci děl chráněných autorským zákonem.

34. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že do oblasti dokazování a hodnocení důkazů při své přezkumné činnosti nezasahuje, pokud celý proces probíhá v hranicích vymezených zásadou volného hodnocení důkazů, tj. kdy soudy posuzují každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemných souvislostech; jestliže některé navrhované důkazy neprovedou, pak jednoznačně odůvodní, proč tak neučinily. Z dostupné judikatury Ústavního soudu rovněž vyplývá, že odůvodnění rozhodnutí musí být jasné, logické, bez vnitřních rozporů tak, aby z něho bylo patrno, jaké úvahy vedly soudy k vysloveným závěrům a jak se vypořádaly s námitkami účastníků způsobilými založit opačné rozhodnutí ve věci [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 854/09 ze dne 9. 12. 2009 (N 255/55 SbNU 463)]. Ústavně zaručenému právu na spravedlivý (řádný) proces odpovídá povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit a v tomto rámci se adekvátně, co do myšlenkových konstrukcí racionálně, logickým způsobem vypořádat s argumentačními tvrzeními uplatněnými účastníky řízení [srov. také rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213), III. ÚS 521/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 70/40 SbNU 691), III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371), I. ÚS 3184/07 ze dne 17. 4. 2008 (N 71/49 SbNU 61), III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)]. Uvedeným kritériím napadené rozhodnutí však nedostálo.

35. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14 zdůraznil, že povinností kolektivního správce chránícího autorská práva zastoupených umělců je i řádně prokázat povinnost uzavřít (či mít uzavřenou) platnou licenční smlouvu, neboť povinnost hradit licenční poplatky může být uložena pouze těm, kteří objektivně do autorských práv zasahují. Rovněž připomněl, že předpoklady vzniku právního vztahu z bezdůvodného obohacení prokazuje v soudním řízení ten, kdo se vydání bezdůvodného obohacení domáhá (viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 5031/2008).

Sbirka_nalezu-77.indd 312 18.11.16 13:59

Proto bylo i v projednávaném případě na vedlejším účastníkovi, aby prokázal, zda vůbec mohlo dojít k bezdůvodnému obohacení stěžovatele neoprávněným zásahem do autorských práv umělců, nad nimiž vykonává kolektivní správu.

36. Celkově tedy lze konstatovat, že skutkový stav zjištěný krajským soudem dostatečně nesvědčí jím provedeným právním závěrům, neboť mnohé ze skutečností, které jsou klíčové pro určení, zda došlo k bezdůvodnému obohacení užitím díla bez patřičného licenčního oprávnění, nebyly prokázány. Jak plyne z § 132 občanského soudního řádu, civilní soudy jsou povinny vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, anebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení, promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 563/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 71/33 SbNU 209), I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367)]. Tímto postupem se respektuje základní funkce důkazního řízení v občanském soudním procesu, které obsahuje provedení důkazů, jejich hodnocení a ústí v řádné zjištění skutkového stavu, bez něhož nelze dospět k relevantním a správným právním závěrům.

37. Ústavní soud tedy uzavírá, že v nyní posuzované věci nelze – z doposud provedeného dokazování – zcela bezpečně usoudit na skutkový stav, s nímž by byly právní závěry soudů v souladu. Proto je z hlediska principu spravedlivého (řádného) procesu nutné vzniklou protiústavní důkazní mezeru vyloučit a dokazování v naznačeném směru doplnit či přehodnotit doposud vyslovené právní závěry. Dosavadní skutkové zjištění totiž nemá v podstatné části oporu v provedeném dokazování, obzvláště ve vztahu ke skutečnostem, které byly významné pro posouzení věci z hlediska hmotného práva. Poněvadž se přitom jedná o pochybení, které sehrává v hmotněprávním posouzení případu zásadní roli, nezbylo Ústavnímu soudu než rozhodnutí krajského soudu zrušit.

38. Ústavní soud dodává, že námitkou stěžovatelky týkající se nákladů řízení se nezabýval, neboť ve věci bude znovu rozhodováno, a to i o nákladech řízení.

39. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že bylo zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý (řádný) proces, a proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-77.indd 313 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 314 18.11.16 13:59

Č. 90
K otázce zásahu do autorských práv neuzavřením licenční smlouvy s kolektivním správcem v případě užívání rozhlasového přijímače v provozovně opravny obuvi

1. Pokud kolektivní správce chrání autorská práva zastoupených umělců, musí především zkoumat, zda uživatel předmětu ochrany jej zpřístupňuje a má platně uzavřenou licenční smlouvu. V dalším kroku musí prokázat, že skutečně dochází k zásahu do autorských práv.

2. Jestliže soud nepřipustil provedení navrhovaného důkazu, dopustil se ve svém výsledku ústavně nekonformního postupu, neboť z ostatních provedených důkazů nebylo možné bezpečně usoudit na skutkový stav.

3. Soudy jsou povinny vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, anebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení, promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) – ze dne 6. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 2496/14 ve věci ústavní stížnosti Jiřího Nováka, zastoupeného Mgr. Jiřím Zbořilem, advokátem, se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 4. 2014 č. j. 74 EC 2/2014-49, kterým byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit částku odpovídající bezdůvodnému obohacení z titulu veřejné produkce záznamů uměleckých výkonů prostřednictvím zvukového zařízení v provozovně bez licenčního oprávnění, za účasti INTERGRAM, nezávislé společnosti výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s., se sídlem Klimentská 1207/10, Praha-Nové Město, zastoupené JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem Jankovcova 1518/2, Praha 7, jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 315 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 4. 2014 č. j. 74 EC 2/2014-49 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 4. 2014 č. j. 74 EC 2/2014-49 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Včas podanou ústavní stížností splňující i další náležitosti podání podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozsudku, neboť má za to, že jím byly porušeny čl. 2 odst. 3 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), jakož i čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava").

2. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud při vydání napadeného rozsudku závažným způsobem pochybil při interpretaci a aplikaci zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „autorský zákon"). Stěžovatel uvedl, že podle názoru soudu měl při svém podnikání zpřístupnit „veřejnosti" rozhlasové vysílání prostřednictvím radiopřijímače umístěného v jeho provozovně, a užívat tak chráněná autorská díla spravovaná vedlejším účastníkem, aniž by s ním jako kolektivním správcem uzavřel licenční smlouvu. Stěžovatel od počátku tvrdí, že má přihlášený radiopřijímač, za který řádně platí koncesionářské poplatky, kdy toto zařízení je v dosahu jen jeho osobní potřeby a v žádném případě se podle stěžovatele nejedná o veřejnou produkci. Rozhlasový přijímač je podle stěžovatele umístěný v místnosti, do které má právo přístupu pouze on sám a do této místnosti nemá přístup personál a už vůbec ne zákazníci, a to v návaznosti na nebezpečí plynoucí z možnosti zranění a úrazu.

3. Stěžovatel zdůrazňuje, že z provozu rozhlasového přijímače nedosahuje žádného přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, tak jak to vyplývá z § 30 odst. 1 autorského zákona, který stanoví, že „za užití díla se nepovažuje užití pro osobní potřebu fyzické osoby, jehož účelem není dosažení přímého nebo nepřímého hospodářského prospěchu". Stěžovatel provozuje „opravnu obuvi", kdy primárním účelem jeho podnikání je oprava poškozené obuvi. Rozhlasové vysílání nemá na charakter jeho podnikání a chování jeho zákazníků žádný vliv a nepřináší stěžovateli žádné zvýšené příjmy nebo zvýšený zisk.

Sbirka_nalezu-77.indd 316 18.11.16 13:59

4. Vedlejší účastník v řízení před soudem nepředložil podle stěžovatele žádný relevantní důkaz, který by prokazoval, že došlo k porušení autorského zákona ze strany stěžovatele. Vedlejší účastník se opírá pouze o předložený listinný důkaz, kterým je „záznam o provedené kontrole". Stěžovatel však zdůrazňuje, že tento záznam nikdy nepodepsal, neboť nebyl vůbec přítomen provedené kontrole ve své provozovně a tento záznam viděl poprvé až při soudním jednání.

5. Stěžovatel dále uvedl, že v průběhu roku 2014 byla v jeho provozovně provedena neohlášená kontrola ze strany Ochranného svazu autorského (OSA) s tím rozdílem, že podle tohoto kolektivního správce se nejednalo o sdělování autorských děl veřejnosti, a proto nebyl důvod sepisovat záznam o provedené kontrole. Podle stěžovatele Ochranný svaz autorský neshledal podmínky pro uzavření licenční smlouvy zpětně ani do budoucna, neboť se v souvislosti s provozováním radiopřijímače v provozovně stěžovatele nejednalo o užití autorských práv ve smyslu sdělování autorských děl veřejnosti.

6. Stěžovatel v odůvodnění svého návrhu dále odkazuje na relevantní judikaturu Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudek ze dne 15. 3. 2012 ve věci C-135/10, *Società Consortile Fonografici proti Marco Del Corso*, rozsudek ze dne 2. 6. 2005 ve věci C-89/04, *Mediakabel*, nebo rozsudek ze dne 4. 10. 2011, C-403/08, *Fotball Association Premier League*), Nejvyššího soudu (rozsudek sp. zn. 30 Cdo 2277/2007) a Ústavního soudu [nález sp. zn. II. ÚS 3076/13 ze dne 15. 4. 2014 (N 57/73 SbNU 125)].

7. Ústavní soud si k projednání věci vyžádal spis Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci vedený pod sp. zn. 74 EC 2/2014, z něhož, jakož i z obsahu napadeného rozhodnutí zjistil následující skutečnosti.

8. Předmětem sporu mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem byla částka odpovídající bezdůvodnému obohacení stěžovatele, kterou měl získat tím, že ve své provozovně (opravna obuvi) bez potřebného licenčního oprávnění uděleného vedlejším účastníkem zpřístupňoval veřejnosti prostřednictvím zvukového zařízení (radiopřijímače) záznamy uměleckých výkonů výkonných umělců a výrobců záznamů. Uvedenou skutečnost zjistil vedlejší účastník, který je podle § 95 a násl. autorského zákona na základě rozhodnutí Ministerstva kultury oprávněn k výkonu kolektivní správy práv výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, provedením kontrolní prohlídky v místě provozovny.

9. Na základě kontroly provedené dne 28. 11. 2012 v provozovně stěžovatele vedlejší účastník zjistil, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012 zde docházelo prostřednictvím zvukového zařízení ke zpřístupňování výkonů a záznamů výkonných umělců veřejnosti, tj. k veřejné produkci, a to bez potřebného licenčního oprávnění uděleného vedlejším účastníkem. Vedlejší účastník následně stěžovatele vyzval k uhrazení částky odpovídající

Sbirka_nalezu-77.indd 317 18.11.16 13:59

bezdůvodnému obohacení, stěžovatel však na výzvu k uhrazení dlužné částky nereagoval. Proto vedlejší účastník podal návrh na vydání elektronického platebního rozkazu, kterému Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci vyhověl. Proti vydanému platebnímu rozkazu však podal stěžovatel včas odpor, v němž uvedl, že nároky uplatněné žalobou neuznává.

10. Nyní napadeným rozsudkem krajský soud žalobě vedlejšího účastníka vyhověl a uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi (žalobci) částku ve výši 3 600 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně od 4. 10. 2013 do zaplacení. Zároveň soud rozhodl, že stěžovatel je povinen uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5 119 Kč. Soud přitom vzal na základě doloženého kontrolního protokolu za prokázané, že stěžovatel měl ve své provozovně umístěný radiopřijímač, který sloužil k veřejné produkci, a neuzavřel s autorem, resp. s kolektivním správcem práv výkonných umělců licenční smlouvu pro veřejnou produkci. Soud ze záznamu o provedené kontrole zjistil, že byla uskutečněna v provozovně stěžovatele s tím, že této kontrole byl osobně přítomen stěžovatel. Dále z protokolu soud zjistil, že v provozovně se nacházelo vypnuté rádio. Toto zařízení sloužící k veřejné produkci je na provozovně umístěno od listopadu 2002. Podle soudu byl tento údaj do protokolu zanesen po informaci, kterou musela kontrolorovi sdělit osoba kontrole přítomná. Z obsahu protokolu bylo podle soudu zřejmé, že stěžovateli osobně přítomnému kontrole byla předána kopie záznamu o provedené kontrole a na důkaz obsahové správnosti byl protokol podepsán jak osobou kontrolu provádějící, tak osobou kontrole přítomnou. Soud vyloučil tvrzení stěžovatele, že by v době kontroly byla osobně přítomna jeho zaměstnankyně, která měla protokol podepsat jménem stěžovatele. Soud zamítl návrh stěžovatele na vypracování znaleckého posudku z oboru grafologie, který by vyloučil, že podpis na kontrolním protokolu byl pravým podpisem stěžovatele. Jelikož pak podle § 71 odst. 1 a odst. 2 písm. g) a § 76 odst. 1 a odst. 2 písm. e) autorského zákona nelze bez uděleného oprávnění výkonných umělců a výrobců záznamů užít jejich umělecké výkony a záznamy jejich sdělováním veřejnosti, rozhodl soud, že se stěžovatel neuhrazením poplatku za uzavření licenční smlouvy s vedlejším účastníkem na jeho úkor bezdůvodně obohatil.

II.

11. Ústavní soud vyzval v souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Krajský soud v Ostravě – pobočku v Olomouci jako účastníka řízení a INTERGRAM, nezávislou společnost výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s., jako vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřily k projednávané ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 318 18.11.16 13:59

12. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci se ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2015 odvolal na skutkové a právní závěry v dané věci učiněné při tehdy sdíleném výkladu příslušných zákonných ustanovení a dále na důvody, jak jsou obsaženy v odůvodnění napadeného rozsudku, neboť je považuje za komplexní a dostatečné s odkazem na příslušná hmotněprávní ustanovení.

13. Vedlejší účastník se s argumentací stěžovatele neztotožnil. Zejména uvedl, že podle jeho názoru bylo soudem prvního stupně provedeno dostatečné dokazování a rozsudek byl řádně odůvodněn, přičemž soud se vyjádřil ke všem námitkám stěžovatele. Rovněž krajský soud postupoval v souladu s právním řádem i *lege artis*, vyjádřil se ke všem účastníky řízení uváděným skutečnostem, vypořádal se se všemi navrženými důkazy a své rozhodnutí podrobně a konkrétně odůvodnil. Proto vedlejší účastník navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

14. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření vedlejšího účastníka stěžovateli k replice, neboť neobsahovalo nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

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

III.

16. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a vedlejšího účastníka Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud opakovaně judikuje, že není vrcholem soustavy ostatních soudů (čl. 81 a 91 Ústavy), a tudíž není ani řádnou další instancí, a že postup v soudním řízení včetně provádění a hodnocení důkazů, interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů je záležitostí ostatních soudů. Proto není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do rozhodování těchto soudů. Tato maxima je prolomena pouze tehdy, pokud by soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. K tomu však v projednávaném případě podle náhledu Ústavního soudu došlo.

18. Podstatu ústavní stížnosti tvoří námitka stěžovatele, že krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav věci, na základě čehož dospěl

Sbirka_nalezu-77.indd 319 18.11.16 13:59

k chybným právním závěrům týkajícím se povinnosti stěžovatele uhradit vedlejšímu účastníkovi plnění z bezdůvodného obohacení vyplývajícího z předchozího zpřístupnění autorských děl, chráněných autorským zákonem, veřejnosti bez patřičného licenčního oprávnění, kdy tato práva vedlejší účastník kolektivně spravuje.

19. Ústavní soud předně připomíná, že se ve své nedávné judikatuře [sp. zn. II. ÚS 3076/13, II. ÚS 2186/14 ze dne 13. 1. 2015 (N 2/76 SbNU 41)] důkladně zabýval interpretací právní úpravy výkonu kolektivní správy autorských práv a výběru poplatků (odměn) za užití zvukových či zvukově-obrazových záznamů veřejnosti pro nositele těchto práv, která je obsažena v § 95 a násl. autorského zákona. Ústavní soud přitom nastínil základní principy ochrany autorských práv a jejich kolektivní správy, z nichž vychází autorský zákon. Ústavní soud proto v podrobnostech také odkazuje na odůvodnění uvedených nálezů (veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz), které je přiléhavé také v nyní posuzované věci.

20. Z ustanovení § 95 odst. 1 a § 100 odst. 1 autorského zákona vyplývá, že kolektivní správci si musí při své činnosti počínat tak, aby jejich činnost přinášela nositelům práv trvalé a pokud možno stabilní zhodnocování jejich práv. V této souvislosti však Ústavní soud zdůraznil, že „péčí řádného hospodáře" ve smyslu autorského zákona není výkon kolektivní správy práv takovým způsobem, který je sice formálně kolektivnímu správci autorským zákonem uložen, nicméně je bezohledný či tvrdý vůči uživatelům předmětů ochrany, popř. i vůči nositelům práv, nebo celkově neprozřetelný, a jenž se v konečném důsledku obrací proti samotným nositelům práv (srov. též Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 799).

21. Činnost kolektivního správce směřující k ochraně práv subjektů, které zastupuje, tak musí spočívat na zásadách opodstatněnosti a rozumnosti. Kolektivní správce musí mít vždy na zřeteli, že povinnost uzavřít licenční smlouvu týkající se autorského vlastnictví vyvstává pouze tehdy, pokud je do tohoto práva autorů předmětů ochrany ze strany dalších subjektů skutečně zasaženo. Přitom musí být kolektivní správce o zásahu do autorských práv najisto zpraven či musí na základě zjištěných skutečností dospět k jednoznačnému závěru, že k zásahům do autorských práv jím zastupovaných subjektů dochází. Opačný a ve své podstatě velmi restriktivní přístup by se neslučoval s principy soukromoprávních vztahů mezi kolektivním správcem a uživatelem předmětů ochrany a ani případně s výkonem kolektivní správy jako určitého veřejnoprávního oprávnění. V těchto případech by totiž nebyl brán v úvahu důvod a účel uzavírání licenčních smluv spočívající v ochraně autorského vlastnictví, nýbrž docházelo by k nedůvodnému obohacování kolektivního správce neakceptovatel-

Sbirka_nalezu-77.indd 320 18.11.16 13:59

ným dovozováním skutečností nezbytných pro uzavření licenční smlouvy, jež by však nemělo svůj základ v příslušné právní úpravě.

22. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14 vymezil podstatné náležitosti kontroly prováděné kolektivním správcem při hodnocení otázky, zda bylo zasaženo do majetkového práva autorského nebo majetkového práva souvisejícího s právem autorským. Kolektivní správce musí především zkoumat: a) zda dochází ke zpřístupňování chráněných děl veřejnosti, a tedy k zásahu do autorských práv, b) zda předmětné dílo náleží do kategorie nehmotných předmětů, nad nimiž vykonává příslušný správce kolektivní správu, a konečně c) zda uživatel předmětů ochrany je zpřístupňuje v souladu s právními předpisy, tedy zda má platně uzavřenou licenční smlouvu na jejich produkci.

23. Ústavní soud dodává, že otázkou zpřístupňování díla veřejnosti se, s ohledem na výklad směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/29/ES o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (dále jen „směrnice 2001/29/ES"), opakovaně zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr"). Soudní dvůr se mimo jiné zabýval též specifickou otázkou, zda umístění televizních přijímačů v určitém typu zařízení představuje samo o sobě sdělování veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES, přičemž zdůraznil, že v odůvodnění této směrnice se uvádí, že „pouhé poskytnutí fyzického zařízení pro umožnění nebo uskutečnění sdělování není samo o sobě sdělováním ve smyslu této směrnice", což ale nic nemění na tom, že toto zařízení může učinit technicky možným přístup veřejnosti k dílům vysílaným rozhlasem či televizí. Proto, poskytuje-li zařízení prostřednictvím takto umístěných televizních přijímačů signál svým klientům, jedná se o sdělování veřejnosti. Ačkoliv tedy pouhé poskytnutí fyzického zařízení nepředstavuje jako takové sdělování ve smyslu směrnice 2001/29/ES, poskytování signálu již představuje, nezávisle na užívané technice přenosu signálu, sdělování veřejnosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 této směrnice (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2006 ve věci *Sociedad General de Autores y Editores de Espaňa (SGAE) proti Rafael Hoteles SA*, č. C-306/05). Uvedený případ se vztahoval ke klientům hotelu, v jejichž pokojích byly umístěny televizní přístroje (srov. též rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2277/2007).

24. Ústavní soud rovněž upozorňuje na znění § 30 odst. 1 autorského zákona, podle něhož platí, že „za užití díla podle tohoto zákona se nepovažuje užití pro osobní potřebu fyzické osoby, jehož účelem není dosažení přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, nestanoví-li tento zákon jinak". Podobně Soudní dvůr vyzdvihl, že není irelevantní výdělečná povaha „sdělování" ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2001/29/ES i přesto, že sledování zisku jako cíle není podmínkou

Sbirka_nalezu-77.indd 321 18.11.16 13:59

nezbytnou pro existenci „sdělování veřejnosti“ (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2012 ve věci *Societa Consortile Fonografici (SCF) proti Marcu Del Corsovi*, č. C-135/10).

25. Z citované judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, že zároveň musí být prokázáno, že zařízení umožňující televizní či zvukový přenos je provozuschopné, resp. že skutečně jeho prostřednictvím vůbec může docházet k zásahům do autorských práv. Tak tomu zajisté bude, pokud kolektivní správce při prováděné kontrole zjistí, že zařízení je zapnuté, obzvláště pokud zároveň zprostředkovává konečnému uživateli díla chráněná autorským zákonem, která jsou kolektivním správcem spravována. Rozdílná situace však nastane, pokud kolektivní správce najisto tuto skutečnost nepostaví. Ze samotné faktické existence a pouhého umístění zařízení umožňujícího televizní či zvukový přenos v kontrolované provozovně nelze dovozovat, že skutečně slouží k výše uvedenému účelu. Jestliže se uvedené hodnověrně (dostatečně) prokáže, pak je teprve možné na provozovateli požadovat uzavření licenční smlouvy na užití autorských předmětů ochrany. Jak totiž přímo plyne z § 18 odst. 3 autorského zákona, „sdělováním díla veřejnosti není pouhé provozování zařízení umožňujícího nebo zajišťujícího takové sdělování“.

26. Je proto nezbytné, aby kolektivní správce, resp. jím pověřená osoba, v průběhu prováděné kontroly bez důvodných pochybností nejprve zjistil, zda prostřednictvím kontrolovaného zařízení (např. televizoru či radiopřijímače) vůbec může docházet k přenosu chráněných děl ke konečnému uživateli jakožto veřejnosti, jíž jsou předměty ochrany „sdělovány“.

27. Pokud tedy kolektivní správce zjistí umístění zařízení prokazatelně umožňujícího zásah do autorských práv v kontrolovaném objektu, musí v dalším kroku prokázat, zda skutečně prostřednictvím tohoto zařízení dochází k zásahu do autorských práv subjektů, které je oprávněn zastupovat právě on (k tomu podrobně srov. nález sp. zn. II. ÚS 3076/13).

28. Ústavní soud posoudil ústavní stížnost stěžovatele s ohledem na shora vyřčené zásady týkající se povinnosti uzavřít licenční smlouvu s kolektivním správcem autorských práv a dospěl k následujícím závěrům.

29. V řízení před krajským soudem nebylo podle Ústavního soudu prokázáno, že v předmětné provozovně byl skutečně fyzicky umístěn rozhlasový přijímač, natož pak jeho konkrétní umístění, jež by umožňovalo přístup veřejnosti k chráněným dílům. Stěžovatel sice nezpochybňoval fyzické umístění rozhlasového přijímače ve své provozovně, ale ten byl podle jeho tvrzení umístěn v jeho dílně, která je oddělena od prostoru zpřístupněného veřejnosti (zákazníkům). Záznam o provedené kontrole přesné umístnění kontrolovaného zařízení neposkytuje. Chybí tedy buď písemný popis umístění kontrolovaného zařízení v provozovně stěžovatele, nebo doložená fotografie či videozáznam, které by jednoznačně dokládaly

Sbirka_nalezu-77.indd 322 18.11.16 13:59

umístění kontrolovaného zařízení v části provozovny, která je určena zákazníkům pro přebírání opravené obuvi, a to v době prováděné kontroly.

30. Stěžovatel v soudním řízení poukazoval na nedostatky záznamu o provedené kontrole, s nimiž se krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně nevypořádal. Ústavní soud ze spisu vedeného krajským soudem v dané věci zjistil, že záznam o provedené kontrole (uvedený ve spise jako list č. 6), o který opíral vedlejší účastník svůj nárok na vydání bezdůvodného obohacení, vykazuje značné nedostatky. V uvedeném záznamu nebyly kontrolním pracovníkem vedlejšího účastníka uvedeny podstatné údaje. Mezi nimi chybí zejména evidenční číslo záznamu, celé jméno kontrolního pracovníka vedlejšího účastníka, obchodní jméno stěžovatele a název jeho provozovny, telefon a e-mail stěžovatele, popř. uvedení, zda byla k dispozici licenční smlouva.

31. Stěžovatel nadto v řízení před soudem rozporoval, že by uvedený záznam o provedené kontrole osobně podepsal, a tvrdil, že jej jeho jménem podepsala jeho zaměstnankyně. Krajský soud však danou osobu nepředvolal k poskytnutí svědecké výpovědi. Stěžovatel rovněž soudu navrhl vypracování znaleckého posudku z oboru grafologie, který by vyloučil, že podpis na záznamu o provedené kontrole byl pravým podpisem stěžovatele. Krajský soud však provedení tohoto důkazu nepřipustil, ačkoliv z ostatních provedených důkazů nebylo možné bezpečně usoudit na skutkový stav.

32. Ani s další, rovněž zásadní námitkou stěžovatele se krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevypořádal. Stěžovatel během řízení opakovaně poukázal na to, že z provozu rozhlasového zařízení nedosahoval jakéhokoliv přímého či nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu, jak má na mysli § 30 odst. 1 autorského zákona.

33. Ústavní soud považuje závěry krajského soudu za nedostatečné, neboť z provedených důkazů nelze dospět k jednoznačnému závěru, že by radiopřijímač skutečně byl užíván k produkci děl chráněných autorským zákonem, a nikoliv pouze pro osobní potřebu stěžovatele.

34. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že do oblasti dokazování a hodnocení důkazů Ústavní soud při své přezkumné činnosti nezasahuje, pokud celý proces probíhá v hranicích vymezených zásadou volného hodnocení důkazů, tj. kdy obecné soudy posuzují každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemných souvislostech; jestliže některé navrhované důkazy neprovedou, pak jednoznačně odůvodní, proč tak neučinily. Z dostupné judikatury Ústavního soudu rovněž vyplývá, že odůvodnění rozhodnutí musí být jasné, logické, bez vnitřních rozporů tak, aby z něho bylo patrno, jaké úvahy vedly soudy k vysloveným závěrům a jak se vypořádaly s námitkami účastníků způsobilými založit opačné rozhodnutí ve věci [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 854/09 ze dne 9. 12. 2009 (N 255/55 SbNU 463)]. Ústavně zaručenému právu na spravedlivý (řádný) proces odpovídá

Sbirka_nalezu-77.indd 323 18.11.16 13:59

povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit a v tomto rámci se adekvátně, co do myšlenkových konstrukcí racionálně logickým způsobem vypořádat s argumentačními tvrzeními uplatněnými účastníky řízení [srov. také rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213), III. ÚS 521/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 70/40 SbNU 691), III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371), I. ÚS 3184/07 ze dne 17. 4. 2008 (N 71/49 SbNU 61), III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)]. Uvedeným kritériím napadené rozhodnutí však nedostálo.

35. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 2186/14 zdůraznil, že povinností kolektivního správce chránícího autorská práva zastoupených umělců je i řádně prokázat povinnost uzavřít (či mít uzavřenou) platnou licenční smlouvu, neboť povinnost hradit licenční poplatky může být uložena pouze těm, kteří objektivně do autorských práv zasahují. Rovněž připomněl, že předpoklady vzniku právního vztahu z bezdůvodného obohacení prokazuje v soudním řízení ten, kdo se vydání bezdůvodného obohacení domáhá (viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 5031/2008). Proto bylo i v projednávaném případě na vedlejším účastníkovi, aby prokázal, zda vůbec mohlo dojít k bezdůvodnému obohacení stěžovatele neoprávněným zásahem do autorských práv umělců, nad nimiž vykonává kolektivní správu.

36. Celkově lze tedy konstatovat, že skutkový stav zjištěný krajským soudem dostatečně nesvědčí jím provedeným právním závěrům, neboť mnohé ze skutečností, které jsou klíčové pro určení, zda došlo k bezdůvodnému obohacení užitím díla bez patřičného licenčního oprávnění, nebyly prokázány. Jak plyne z § 132 občanského soudního řádu, civilní soudy jsou povinny vypořádat se se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to jednak tím, že se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami nezabývají vůbec, anebo se s nimi vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 563/03 ze dne 12. 5. 2004 (N 71/33 SbNU 209), I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367)]. Tímto postupem je respektována základní funkce důkazního řízení v občanském soudním procesu, které obsahuje provedení důkazů, jejich hodnocení a ústí v řádné zjištění skutkového stavu, bez něhož nelze dospět k relevantním a správným právním závěrům.

37. Ústavní soud tedy uzavírá, že v nyní posuzované věci nelze – z doposud provedeného dokazování – zcela bezpečně usoudit na skutkový stav, s nímž by byly právní závěry soudů v souladu. Proto je z hlediska principu spravedlivého (řádného) procesu nutné vzniklou protiústavní důkazní

Sbirka_nalezu-77.indd 324 18.11.16 13:59

mezeru vyloučit a dokazování v naznačeném směru doplnit či přehodnotit doposud vyslovené právní závěry. Dosavadní skutkové zjištění totiž nemá v podstatné části oporu v provedeném dokazování, obzvláště ve vztahu ke skutečnostem, které byly významné pro posouzení věci z hlediska hmotného práva. Poněvadž se přitom jedná o pochybení, které sehrává v hmotněprávním posouzení případu zásadní roli, nezbylo Ústavnímu soudu než rozhodnutí krajského soudu zrušit.

38. Ústavní soud dodává, že námitkou stěžovatele týkající se nákladů řízení se nezabýval, neboť ve věci bude znovu rozhodováno, a to i o nákladech řízení.

39. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že bylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces, a proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-77.indd 325 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 326 18.11.16 13:59

Č. 91
K náhradě škody způsobené nezákonným správním rozhodnutím ministerstva zrušeným v přezkumném řízení ministrem

V kolizi s právem na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve smyslu existence výkladové libovůle je právní názor obecného soudu, že „příslušným orgánem" k odstranění nezákonného rozhodnutí podle ustanovení § 8 odst. 1 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, nemůže být správní orgán rozhodující v tzv. přezkumném řízení podle příslušného správního předpisu, a totéž platí i ohledně názoru, že nejde o rozhodnutí, jímž by „byla konstatována nezákonnost původního rozhodnutí", jestliže rozhodující ministr odůvodnil své rozhodnutí výslovně tím, že předchozí rozhodnutí byla vydána „v rozporu s právními předpisy".

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Vladimíra Kůrky (soudce zpravodaj) a Jana Filipa – ze dne 7. května 2015 sp. zn. III. ÚS 1071/14 ve věci ústavní stížnosti Martina Josefa Buliny, zastoupeného Mgr. Davidem Štůlou, advokátem, se sídlem Praha 6, Pod Beránkou 2469/1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2013 č. j. 30 Cdo 3314/2013-57, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013 č. j. 21 Co 108/2013-41 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 3. 10. 2012 č. j. 5 C 62/2012-23, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 3. 10. 2012 č. j. 5 C 62/2012-23 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013 č. j. 21 Co 108/2013-41 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tyto rozsudky se zrušují.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 327 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností podle ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá, aby Ústavní soud vyslovil, že došlo k porušení jeho základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a aby v záhlaví označená rozhodnutí obecných soudů, vydaná v jeho občanskoprávní věci, zrušil.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného procesního spisu se podává, že Obvodní soud pro Prahu 7 zamítl žalobu stěžovatele o 37 054 Kč s příslušenstvím z titulu náhrady škody v režimu 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.“), jež mu měla vzniknout v důsledku nezákonného rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, které bylo posléze zrušeno ministrem vnitra v přezkumném řízení. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil a následné dovolání Nejvyšší soud ústavní stížností rovněž napadeným usnesením odmítl jako nepřípustné.

3. Stěžovatel namítá porušení svého práva na spravedlivý proces, neboť právní názory, na nichž soudy svá rozhodnutí založily, jsou podle jeho názoru výrazem výkladové libovůle; rozhodnutí obvodního soudu má za nepřezkoumatelné proto, že v něm absentují koherentní rozhodovací důvody. Odvolací soud pak vadně vyložil pojem „příslušného orgánu“ (ke zrušení nezákonných rozhodnutí), jestliže z tohoto postavení vyloučil orgán přezkumného (správního) řízení a požadoval, aby jím byl (až) správní soud, a nesprávná je podle stěžovatele i úvaha, že ke zrušení předmětného rozhodnutí nedošlo pro „nezákonnost“, nebyla-li tato nezákonnost výslovně konstatována. Závěry obecných soudů jsou tak v příkrém rozporu s hmotným právem, čímž je znak porušení základního práva na spravedlivý proces podle stěžovatele naplněn. Odmítavému rozhodnutí dovolacího soudu stěžovatel vytkl, že pro posouzení přípustnosti dovolání neměla být uvažována peněžní hranice 50 000 Kč, neboť jím otevřený spor vychází ze služebního vztahu, který měl být pojímán analogicky vztahu pracovněprávnímu.

II.

4. Obvodní soud pro Prahu 7 se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

5. Městský soud v Praze setrval na své argumentaci a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-77.indd 328 18.11.16 13:59

6. Nejvyšší soud ve svém vyjádření oponoval stěžovateli v názoru, že dovolání mělo být věcně projednáno, upozorněním, že šlo o náhradu škody proti státu, a nikoli o nároky ze stěžovatelova služebního vztahu.

7. Ministerstvo vnitra v postavení vedlejšího účastníka příležitost se k ústavní stížnosti vyjádřit nevyužilo.

III.

8. Vzhledem k tomu, že od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci, Ústavní soud jednání nenařídil (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Současně nezasílal vyjádření účastníků řízení k replice stěžovateli, neboť – vzhledem k jejich obsahu – to nepokládal za účelné, jestliže z jejich obsahu nevycházel.

IV.

9. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu jeho čl. 87 odst. 1 písm. d) rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí; jestliže ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není tedy samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy.

10. Ze stěžovatelem dovolávaného čl. 36 odst. 1 Listiny tedy neplyne garance rozhodnutí „správného“, natožpak rozhodnutí, jež stěžovatel za správné pokládá; výjimkou jsou – v obecné rovině – situace, kdy interpretace podústavního práva, již obecné soudy zvolily, založila porušení některého (jiného) základního práva stěžovatele anebo je výrazem flagrantního ignorování příslušné kogentní normy či zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů právního výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli. Ústavněprávním požadavkem též je, aby rozhodnutí obecných soudů byla řádně, srozumitelně a přezkoumatelným způsobem odůvodněna.

11. Posledně uvedenému hledisku ústavněprávního přezkumu („přezkoumatelnosti“ rozhodnutí) však rozhodnutí soudu prvního stupně zjevně nevyhovuje. V odůvodnění soud prezentuje vzájemně – věcně i logicky – neslučitelné názory a není ani patrné, který z nich považuje za rozhodný konečný závěr, který byl podkladem zamítavého výroku jeho rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-77.indd 329 18.11.16 13:59

Jednak se uchyluje k úvaze, že je třeba zkoumat příčinnou souvislost mezi „tímto nesprávným úředním postupem“ a tvrzenou škodou, ačkoli stěžovatelem uplatněný nárok je dovozován z nezákonného rozhodnutí, jednak uvádí, že výsluhový příspěvek nebyl stěžovateli vyplacen opožděně (ač objektivně byl), údajně proto, že se tak stalo „v návaznosti na rozhodnutí o služebním poměru“ (což postrádá – k „opožděnosti“ – očividně významu), a stejně tak nemá logickou základnu úvaha, že „ani poslední rozhodnutí ministra nebylo považováno za nezákonné“, jestliže se právě „v posledním rozhodnutí ministra“ (ze dne 19. 11. 2010) naopak konstatuje, že rozhodnutí předchozí „byla vydána v rozporu s právními předpisy“. A konečně, už vůbec není pochopitelné – neargumentované – sdělení obvodního soudu, že žalobcem napadená rozhodnutí nejsou rozhodnutími „v rámci výkonu státní moci“ (pročež je nelze podřazovat režimu zákona č. 82/1998 Sb.), ačkoli je zjevné, že jde o rozhodnutí vydaná ve správním řízení.

12. Rovněž výše zaznamenané kritérium výkladového excesu se v dané věci – pozitivně k argumentaci stěžovatele – uplatní, a to ve vztahu k rozhodnutí soudu odvolacího.

13. Odvolací soud shledává, že není naplněna podmínka odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí dle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., spočívající v tom, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno příslušným orgánem, neboť je názoru, že za „příslušný orgán“ lze považovat až správní soud v řízení o žalobě podle soudního řádu správního. Což však stěží může obstát v situaci, kdy Městský soud v Praze, k němuž byla stěžovatelova žaloba podána, meritorně nerozhodoval proto, že u něj napadené správní rozhodnutí již předtím zrušil ministr vnitra v přezkumném řízení podle § 193 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“). Stěžovateli nelze klást k tíži, že mu vyhověl – co do odstranění rozhodnutí, o což mu šlo – již podle tohoto zákona k tomu příslušný správní orgán, a nikoli až správní soud, který pak mu již logicky vyhovět nemohl.

14. K tomu jest připomenout, že z ustanovení § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 82/1998 Sb. plyne, že nárok na náhradu škody lze uplatnit (zásadně), jen využil-li poškozený v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje; takovým prostředkem se rozumí jak řádný opravný prostředek, tak opravný prostředek mimořádný, s jehož uplatněním je spojeno zahájení nejen soudního, nýbrž i správního řízení, a právě tak tomu v dané věci bylo. Požadavek využití toho opravného prostředku, jímž je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, by tedy přicházel v úvahu jen tehdy, pakliže ve vlastním řízení správním by se stěžovateli odstranění napadeného rozhodnutí podařit nezdařilo.

15. Podobně jako ve vztahu k rozhodnutí soudu prvního stupně i zde pak platí, že odůvodnil-li ministr vnitra své rozhodnutí tím – jak uvádí sám

Sbirka_nalezu-77.indd 330 18.11.16 13:59

odvolací soud – že předchozí rozhodnutí byla vydána „v rozporu správními předpisy“, nemůže ani logicky obstát jeho názor, že nejde o rozhodnutí, jímž by „byla konstatována nezákonnost původního rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, ve znění rozhodnutí ministra vnitra“, jelikož ji prý „nelze zaměňovat s právním výkladem“ zákona č. 361/2003 Sb.; jak jinak – „správněji“ – by „nezákonnost“ měla být „konstatována“, však odvolací soud nenaznačil.

16. Vzhledem k tomu, že v řízení o náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. obecné soudy nepřezkoumávají správnost dříve vydaných rozhodnutí (a jsou odkázány právě na jejich zrušení), nemohou – z této povahy věci – uplatnit vlastní úvahu ohledně důvodu nezákonnosti, pro který bylo dané rozhodnutí zrušeno. Jestliže v dané věci orgán, který rozhodnutí zrušil, odůvodnil svůj výrok tím, že rozhodnutí „je v rozporu s právními předpisy“, nelze při rozhodování o náhradě škody tento závěr obejít jinou výkladovou konstrukcí takových důvodů, která jej má v důsledku potlačit nebo dokonce popřít; nikoli každý důvod zrušení rozhodnutí sice musí nutně být důvodem potřebné „nezákonnosti“, kupříkladu rozhodnutí může být zrušeno pro zpětvzetí návrhu, leč o takovou či obdobnou situaci v dané věci zjevně nešlo.

17. Nedostatky spravedlivého procesu, jak byly vymezeny shora (v bodu 11), jsou tudíž dány jak ve vztahu k rozhodnutí soudu prvního stupně, tak soudu odvolacího, a porušení čl. 36 odst. 1 Listiny se stěžovateli tím zdařilo efektivně doložit. Jinak řečeno, oba soudy práva stěžovatele garantovaná ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny neochránily.

V.

18. Ústavní soud – aniž by jakkoli předjímal konečný výsledek řízení – proto shledal ústavní stížnost opodstatněnou, podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil.

VI.

19. Oproti tomu usnesení dovolacího soudu, jímž bylo stěžovatelovo dovolání odmítnuto, je očividně správné, neboť věcí pracovněprávní, pro niž neplatí peněžní hranice nepřípustnosti dovolání, věc stěžovatele není, je-li jeho předmětem nárok na náhradu škody proti státu podle zvláštního zákona (a není co dodat). Přístup k soudu (dovolacímu) byl sice stěžovateli odepřen, nikoli však nezákonně, natožpak protiústavně. V této části byla proto ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná odmítnuta [§ 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Sbirka_nalezu-77.indd 331 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 332 18.11.16 13:59

Č. 92
K aktivní legitimaci žadatelů o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění k podání správní žaloby

V daném případě je rozhodovací činnost Ústavního soudu výrazně usnadněna sebereflexí Nejvyššího správního soudu. V průběhu řízení před Ústavním soudem se totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval obsahově shodnou věcí. Otázku, zda jsou žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění aktivně legitimováni podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo toliko dle odstavce 2 téhož ustanovení, pak posoudil zcela opačně než v projednávaném případě. Nejvyšší správní soud revokoval svoje závěry a dospěl k přesvědčení, že právní názor, kterým dříve v právě projednávané věci byl Městský soud v Praze zavázán k vydání v této ústavní stížnosti napadeného rozsudku, nemůže obstát, neboť je rozporu jak s judikaturou Ústavního soudu, tak i Soudního dvoru Evropské unie. Jinými slovy řečeno, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu má za to, že stěžovatelkou opakovaně užité námitky, užité i v ústavní stížnosti, jsou oprávněné.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudkyně Vlasty Formánkové a soudce Vladimíra Sládečka – ze dne 11. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 184/13 ve věci ústavní stížnosti ABBOTT GmbH &Co.KG., se sídlem Spolková republika Německo, Wiesbaden, Max-Planck-Ring 2, právně zastoupené JUDr. PharmDr. Vladimírem Bíbou, advokátem, se sídlem advokátní kanceláře Praha 2, Karlovo náměstí 17, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 7 A 92/2011-270, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina správní žaloba, a proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2014 č. j. 3 Ads 131/2012-36, kterým byla jako nepřípustná odmítnuta stěžovatelčina kasační stížnost.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 7 A 92/2011-270 a usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2014 č. j. 3 Ads 131/2012-36 došlo k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod

Sbirka_nalezu-77.indd 333 18.11.16 13:59

a práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I.

Včas podanou ústavní stížností splňující i další náležitosti podání dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví citovaného rozsudku, neboť má za to, že jím byla narušena její ústavně zaručená práva, garantovaná v čl. 36 odst. 1 a 2 a v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

Státní ústav pro kontrolu léčiv dne 6. května 2008 č. j. SUKLS 9969/2008 stanovil výši úhrady léčivého přípravku TARKA 240/4 mg tbl. – kód 001514 a 0015138, s níž stěžovatelka nesouhlasila. Proto podala odvolání, které Ministerstvo zdravotnictví České republiky rozhodnutím dne 4. září 2008 č. j. MZDR 23761/2008, sp. zn. L35/2008, zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo.

Následně podala stěžovatelka správní žalobu, které Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. listopadu 2009 č. j. 7 Ca 332/2008-66 vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný (Ministerstvo zdravotnictví České republiky) však podal kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. dubna 2011 č. j. 3 Ads 48/2010-237 vyhověl, rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Vyslovil přitom právní názor, že stěžovatelka není rozhodnutím Státního ústavu pro kontrolu léčiv přímo dotčena ve svých veřejných subjektivních právech, a proto jí nelze přiznat aktivní legitimaci dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ale toliko dle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze, takto zavázán, správní žalobu stěžovatelky rozsudkem ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 7 A 92/2011-270 zamítl.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti, stručně řečeno, nejprve zrekapitulovala průběh řízení před ministerstvem a správními soudy; konstatovala, že nepovažuje za správný právní názor, jímž byl Městský soud v Praze rozhodnutím Nejvyššího správního soudu zavázán. Stěžovatelce byl nesprávně přiznán pouze přezkum procesních práv; aplikace hmotných práv byla vyloučena, a to přes opakované odkazy na právní řád České republiky i judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Podle stěžovatelky tak došlo k jejímu nepřiměřenému a nedůvodnému zkrácení v zaručených právech a k popření účelu a smyslu soudní ochrany. Zopakovala proto svoji argumentaci z jednání před soudy i odkazy na příslušnou judikaturu Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.),

Sbirka_nalezu-77.indd 334 18.11.16 13:59

sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a sp. zn. Pl. ÚS 42/10 ze dne 30. 3. 2011], z níž dovodila nesprávnost závěru Nejvyššího správního soudu o absenci aktivní legitimace. Zopakovala rovněž odkaz na judikaturu Soudního dvora Evropské unie [C-424/99, *Komise v. Rakousko* (2001) ESD I-9285, a C 229/00, *Komise v. Finsko* (2003) ESD I-5727, C-283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Tabardo SpA v. Ministry of Health* (1982) 3415, či 107/76 *Hoffmann-La Roche v. Centrafarm* (1977)], jakož i na směrnici Rady EHS č. 89/105/EHS.

S ohledem na uvedené okolnosti se stěžovatelka domáhala zrušení napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze.

Ústavní soud si k věci vyžádal vyjádření účastníka řízení, Městského soudu v Praze. Za účastníka se vyjádřila předsedkyně senátu 7 A Městského soudu v Praze, která plně odkázala na odůvodnění napadeného rozsudku.

Ústavní soud si k věci rovněž vyžádal vyjádření Nejvyššího správního soudu, jehož rozhodnutí stěžovatelka dodatečně rovněž napadla. Za účastníka se vyjádřil předseda senátu 3 Ads, který uvedl, že opakovaná kasační stížnost byla nepřípustná a namístě bylo brojit výhradně proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, v části směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu považuje ústavní stížnost za nepřípustnou. S ohledem na stručná vyjádření Ústavní soud tato k případné replice stěžovatelce nepředkládal.

II.

Ústavní soud předesílá, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Není součástí soustavy obecných soudů, není jim soudem nadřízeným a nepřísluší mu do jejich pravomoci zasahovat, pokud postupují v souladu s principy hlavy páté Listiny. Úkolem Ústavního soudu není zabývat se porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, chráněných „běžnými" zákony, pokud takové porušení neznamená zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace při řešení konkrétních předpisů jsou záležitostí obecných soudů [srovnej usnesení sp. zn. II. ÚS 81/95 ze dne 10. 9. 1996 (U 22/6 SbNU 575)].

Ústavní soud neposuzuje zákonnost vydaných rozhodnutí (pokud jimi není porušeno ústavně zaručené právo), neboť taková činnost přísluší právě obecným soudům, pod jejichž ochranou jsou podle čl. 4 Ústavy České republiky rovněž základní práva a svobody. Z ustálené a obecně dostupné judikatury Ústavního soudu je patrné, za jakých podmínek a okolností je Ústavní soud oprávněn zasáhnout do jurisdikční činnosti obecných soudů, případně jak se jeho pravomoc projevuje ve vztahu k důkaznímu řízení, které proběhlo před těmito soudy. Jakkoliv Ústavnímu soudu nepřísluší

Sbirka_nalezu-77.indd 335 18.11.16 13:59

přehodnocovat tvrzení účastníků řízení a postup soudu, zastává názor, že soud v daném případě nerespektoval práva stěžovatelky v soudním řízení, a proto Ústavní soud stěžovatelkou namítané porušení čl. 36 Listiny shledal.

III.

Ústavní soud při shromažďování podkladů k věci zjistil, že spis Městského soudu v Praze sp. zn. 7 A 92/2011 (původně sp. zn. 7 Ca 332/2008) byl předložen Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatelky. O ní bylo rozhodnuto dne 22. ledna 2014 pod č. j. 3 Ads 131/2012-36 tak, že kasační stížnost byla odmítnuta jako nepřípustná.

V průběhu řízení stěžovatelka Ústavnímu soudu sdělila, že v jiné její věci čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu obsahově shodnou věc usnesením ze dne 23. ledna 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-37 postoupil rozšířenému senátu k posouzení. Předložena byla otázka, zda jsou žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění aktivně legitimováni podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo toliko dle odstavce 2 téhož ustanovení. S ohledem na tuto skutečnost Ústavní soud usnesením ze dne 10. března 2014 č. j. IV. ÚS 184/13-37 řízení přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v usnesení ze dne 9. prosince 2014 č. j. 4 Ads 35/2013-63 k závěru, že „žadatelé o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků ze zdravotního pojištění podle § 39f odst. 2 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, jako držitelé registrace těchto léčivých přípravků a účastníci správního řízení podle § 39g odst. 1 téhož zákona jsou v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v tomto řízení vydaného aktivně procesně legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“.

V souvislosti s touto změnou judikatury je zřejmé, že ústavní stížnost stěžovatelky je důvodná.

S ohledem na specifické okolnosti případu považuje čtvrtý senát Ústavního soudu za dostačující odkázat na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dostupné rovněž na: http://www.nssoud.cz.

IV.

V daném případě je rozhodovací činnost Ústavního soudu výrazně usnadněna sebereflexí Nejvyššího správního soudu. Ten totiž, byť s jistým odstupem, revokoval svoje závěry a dospěl k přesvědčení, že právní názor, kterým zavázal Městský soud v Praze k vydání v této ústavní stížnosti napadeného rozsudku, nemůže obstát, neboť je v rozporu jak s judikaturou Ústavního soudu, tak i Soudního dvora Evropské unie. Jinými slovy řečeno,

Sbirka_nalezu-77.indd 336 18.11.16 13:59

rozšířený senát Nejvyššího správního soudu má za to, že stěžovatelkou opakovaně užité námitky jsou oprávněné.

S ohledem na obdobná řízení, jež probíhala před Ústavním soudem, je k této problematice možno odkázat rovněž na aktuální judikaturu, která výše uvedené okolnosti posuzuje a potvrzuje správnost nového přístupu Nejvyššího správního soudu k dané problematice. Příkladná rozhodnutí byla publikována v nálezech sp. zn. I. ÚS 1251/14 ze dne 23. 2. 2015 (N 42/76 SbNU 573) či sp. zn. IV. ÚS 3910/13 ze dne 17. 2. 2015 (N 34/76 SbNU 477). V projednávané věci na ně proto senát Ústavního soudu bez dalšího odkazuje.

Pokud se týká části ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který shledal kasační stížnost jako nepřípustnou, odvolává se Ústavní soud na svoji judikaturu, která nevylučuje brojit proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež není nárokové, resp. nepředstavuje nezbytně nutně vyčerpatelný procesní nástroj. Pokud jej však stěžovatelka, jako v daném případě, uplatnila, je třeba zabývat se existencí rozhodnutí, které by zůstalo ve svém důsledku osamoceno poté, co bude pro protiústavnost zrušeno rozhodnutí jemu předcházející. K této problematice se opakovaně vyslovil Ústavní soud ve své judikatuře, viz nálezy III. ÚS 40/93 ze dne 3. 2. 1994 (N 6/1 SbNU 47), sp. zn. I. ÚS 455/05 ze dne 24. 11. 2005 (N 210/39 SbNU 239) či sp. zn. I. ÚS 1599/13 ze dne 7. 4. 2015 (N 72/77 SbNU 89).

Postupem, který vedl k vydání napadeného rozsudku, a tím zamítnutí správní žaloby stěžovatelky, došlo k porušení jejích zaručených práv na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, jakož i práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Nedůvodně a v rozporu s platnou právní úpravou i judikaturou Ústavního soudu i Soudního dvora Evropské unie bylo stěžovatelce upřeno právo na aktivní legitimaci.

Proto Ústavní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 7 A 92/2011-270 i následné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2014 č. j. 3 Ads 131/2012-36 zrušil podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, přičemž tak učinil v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu bez ústního jednání.

Sbirka_nalezu-77.indd 337 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 338 18.11.16 13:59

Č. 93
K návrhu na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb.

I. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v prvé řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. „bytostně sporné či diskutabilní pojmy" *(esentiallly contested concepts)*, o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společností bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Proto musí být v jejich případě Ústavní soud zdrženlivější vůči demokratické vůli zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti. Meze tohoto respektu jsou pak v prvé řadě stanoveny čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty lze vztáhnout i na délku rozhodného období, které zákonodárce určí jako pozorovací pro určení potřebné minimální doby příslušnosti k systému sociálního zabezpečení (otázka svévole při jejím stanovení), resp. přiměřeněji na délku doby důchodového pojištění ve vztahu k délce rozhodného období (otázka disproporcionality lhůty). Zákonodárce má přitom velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí. K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace. O to však v posuzované věci zjevně nemůže jít.

III. Nárok na podporu v nezaměstnanosti se co do rozsahu vždy odvíjí od platné právní úpravy a vzniká až splněním všech zákonných podmínek. Jednotliví zaměstnanci si proto musejí být vědomi, že v budoucnu může ze strany zákonodárce dojít ke změně podmínek, v důsledku čehož se nemohou spoléhat na trvalé zachování dosavadní právní úpravy. Institut legitimního očekávání totiž nechrání nezměnitelnost rozhodného období do budoucna, jelikož určení jeho rozsahu je (a to i v tomto případě) závislé přinejmenším na ekonomické situaci státu a rovněž částečně i politických úvahách (prioritách), které se pak mohou zcela legitimně projevit i v úpravách organizace poskytování podpory v nezaměstnanosti. Byl-li by součástí ústavního pořádku obecný imperativ nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) státní podpory (dovozený z některého z obecných ústavních principů), byla by zpochybněna

Sbirka_nalezu-77.indd 339 18.11.16 13:59

argumentační linie dosavadní judikatury ve věcech jisté „politické" povahy sociálních práv, jejichž nepodkročitelnou mez představují toliko závazky plynoucí z ústavního principu lidské důstojnosti.

IV. V případě nepřímé diskriminace je nezbytné, aby na první pohled neutrální kritérium dopadalo o poznání silněji na chráněnou skupinu, jejímž by byl žalobce členem; zaměstnanci na dobu určitou bez dalšího zásadně takovou skupinu netvoří (chráněná skupina je totiž definována podle etnických, rodových, pohlavních nebo jiných znaků), nadto případ zaměstnance, jehož kauza byla důvodem (pro) podání návrhu obecného soudu, je do značné míry individualizovaný, jelikož vyplývá z konjunkce nahodilých faktorů, jakými byly dlouhodobé žalobcovy zdravotní problémy způsobující pracovní neschopnost v délce přesahující jeden rok a novelizace předmětného ustanovení zákona, k níž došlo v situaci, kdy byl žalobce ještě v pracovní neschopnosti. Podle názoru Ústavního soudu se proto za daných jedinečných okolností nemůže jednat o ústavně zakázanou nepřímou diskriminaci, jelikož již z jejího ústavně-dogmatického vymezení vyplývá, že nesměřuje k individualizované ochraně konkrétního práva nějaké osoby.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ze dne 12. května 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ve věci návrhu Krajského soudu v Hradci Králové podaného podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 170/2015 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., se zamítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 340 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 10. 12. 2013 doručen návrh Krajského soudu v Hradci Králové (dále též jen „navrhovatel“) podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) na zrušení § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., (dále též „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel návrh podal v souvislosti se svou rozhodovací činností; jako příslušný soud v rámci správního soudnictví projednával pod sp. zn. 28 Ad 6/2013 žalobu žalobce M. M. proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též jen „ministerstvo“) č. j. 2012/16971-421 ze dne 16. 4. 2012, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky (dále též jen „úřad práce“) – krajské pobočky v Hradci Králové ze dne 13. 2. 2012 o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti M. M.

3. Navrhovatel uvedl, že ve výše uvedené věci uzavřel M. M. se svým zaměstnavatelem, kterým byla Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Územní pracoviště Hradec Králové, pracovní poměr na dobu určitou, a to od 1. 10. 2008 do 30. 9. 2009. Doba trvání pracovního poměru byla opakovanými změnami pracovní smlouvy prodlužována až do 31. 1. 2011. Od 27. 12. 2010 do 9. 2. 2012 byl M. M. v pracovní neschopnosti, v průběhu které mu již řečeného dne 31. 1. 2011 skončil pracovní poměr na dobu určitou. Žádosti M. M. o podporu v nezaměstnanosti ze dne 13. 2. 2012 příslušný úřad práce nevyhověl a rozhodl o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti. Určující pro právní kvalifikaci přitom bylo ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 41 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť M. M. v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání získal dobu důchodového pojištění podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) pouze v délce 11 měsíců a 19 dní, ačkoliv zákon o zaměstnanosti vyžaduje pro účely přiznání podpory v nezaměstnanosti dobu pojištění (zaměstnáním či jinou výdělečnou činností či započtením náhradní doby zaměstnání) v rozhodném období alespoň 12 měsíců. Předcházející dobu zaměstnání (od 1. 10. 2008 do 12. 2. 2010) nebylo možné zohlednit, neboť nespadala do rozhodného období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdilo i ministerstvo jako odvolací správní orgán. Pravomocné rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 4.

Sbirka_nalezu-77.indd 341 18.11.16 13:59

2012 napadl žalobce žalobou podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

4. Navrhovatel řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu na zrušení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb.

5. Podle navrhovatele stávající znění napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, zakotvené zákonem č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, „popřelo legitimní očekávání žalobce na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení formou podpory v zaměstnanosti, v jejíž výši by se odrazila zcela po právu i výše příjmu žalobcem dosahovaná". Navrhovatel ve vztahu k tvrzené protiústavnosti výše uvedeného ustanovení předestřel Ústavnímu soudu následující argumenty. Předně popsal právní úpravu platnou do přijetí zákona č. 367/2011 Sb., jenž novelizoval zákon o zaměstnanosti a zavedl mimo jiné navrhovatelem napadenou právní úpravu rozhodného období, v němž musí uchazeč o zaměstnání získat dobu důchodového pojištění, tak, že ji zkrátil ze tří let na dva roky. Podle navrhovatele tím byla zavedena do českého právního řádu diskriminace osob, které byly zaměstnány v pracovním poměru na dobu určitou, za dobu trvání tohoto poměru se staly práce neschopnými a jejich pracovní poměr skončil v průběhu trvání dočasné pracovní neschopnosti, jejíž vznik, průběh ani délku trvání nemohly objektivně ovlivnit.

6. Navrhovatel v této souvislosti namítl, že nová právní úprava zavedená zákonem č. 367/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 přerušila koncepční a logickou provázanost s § 26 a 27 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o nemocenském pojištění"), jež umožňují uznat dočasnou pracovní neschopnost a pobírat přitom nemocenské v zásadě po maximální dobu dvou let. Pokud byl žadatel o podporu v nezaměstnanosti zaměstnán a důchodově pojištěn před vznikem pracovní neschopnosti v předchozím zaměstnání po dobu 12 měsíců (tj. 1 roku) předcházejících maximální době dočasné pracovní neschopnosti s nárokem na výplatu nemocenského, splnil podle dřívějších předpisů zákonné podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Navrhovatel tento argument uzavřel konstatováním, že přerušením této koncepční a logické souvztažnosti může dojít k tomu, že se rozhodné období stanovené v § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti bude týkat výlučně doby, kdy žadatel o zaměstnání nemohl být zaměstnán ani se nemohl aktivně zajímat o nové zaměstnání a hledat si ho, a to z objektivního důvodu dočasné pracovní neschopnosti.

7. Navrhovatel v souvislosti s tím zdůraznil protiústavní diskriminační prvek napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, neboť zaměst-

Sbirka_nalezu-77.indd 342 18.11.16 13:59

nanec v pracovním poměru na dobu neurčitou, pokud je uznán dočasně práce neschopným a pokud si tuto neschopnost úmyslně nepřivodil nebo nevznikla-li tato neschopnost jako bezprostřední následek opilosti zaměstnance nebo zneužití návykových látek, spadá podle § 53 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., do právního režimu ochranné doby, v níž platí zákaz výpovědi ze strany zaměstnavatele, a není tedy možné, aby navrhovatelem napadené ustanovení představovalo překážku přiznání odpovídajícího hmotného zabezpečení. Navíc je zaměstnanec v pracovním poměru na dobu neurčitou chráněn rovněž § 53 odst. 2 zákoníku práce, který stanoví: „Byla-li dána zaměstnanci výpověď před počátkem ochranné doby tak, že by výpovědní doba měla uplynout v ochranné době, ochranná doba se do výpovědní doby nezapočítává; pracovní poměr skončí teprve uplynutím zbývající části výpovědní doby po skončení ochranné doby, ledaže zaměstnanec sdělí zaměstnavateli, že na prodloužení pracovního poměru netrvá." Naproti tomu zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou končí smlouva uplynutím doby a zároveň mu dočasná pracovní neschopnost brání v hledání a získání nového zaměstnání, a tím kvůli napadenému ustanovení nemusí vzniknout nárok na podporu v nezaměstnanosti (z důvodu nesplnění podmínky získání potřebné doby důchodového pojištění).

8. Navrhovatel poukázal rovněž na § 39 odst. 2 zákoníku práce, který stanoví: „Doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky a ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakována nejvýše dvakrát. Za opakování pracovního poměru na dobu určitou se považuje rovněž i jeho prodloužení …". Z něj vyplývá, že pracovní poměr na dobu určitou může trvat až 9 let. To podle navrhovatele svědčí o tom, že v pracovním poměru na dobu určitou nejsou fluktuanti, ale v řadě případů naopak „vzorní pracovníci" odvádějící do státního rozpočtu daně. Napadené ustanovení podle navrhovatele v praxi způsobuje, že pokud je takový zaměstnanec déle než rok nemocen a pracovní poměr mu skončí uplynutím doby, nerealizuje se ani prvek přiměřenosti, tj. odpovídajícího hmotného zabezpečení vzhledem k délce zaměstnání a výši příjmu, ale takové zabezpečení se nerealizuje vůbec, ačkoliv zaměstnanec pracující 9 let obojí jistě legitimně očekává.

9. Navrhovatel rovněž upozornil, že napadené ustanovení a jím založený právní režim zákona o zaměstnanosti není jediným existujícím přístupem k dotčené problematice v právním řádu České republiky, a odkázal na § 5 odst. 2 písm. g) zákona o důchodovém pojištění, podle něhož doba dočasné pracovní neschopnosti, která vznikla v době výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě, se pro účely důchodového pojištění považuje za dobu pojištění [pozn. Ústavního soudu: doba trvání dočasné pracovní

Sbirka_nalezu-77.indd 343 18.11.16 13:59

neschopnosti se za vymezených podmínek považuje v důchodovém pojištění za dobu náhradní – srov. § 5 odst. 1 písm. u) ve spojení s § 12 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném k 1. 1. 2012].

10. Navrhovatel konečně zmínil iniciativu skupiny poslanců, kteří, vědomi si nedostatků napadeného ustanovení, předložili v Parlamentu návrh na změnu § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, který do předmětného ustanovení vkládal písmeno g), jehož znění obsahově kopírovalo text § 5 odst. 2 písm. g) zákona o důchodovém pojištění. Navrhovatel pro upřesnění dodal, že Poslanecká sněmovna navrhovanou novelu, jež by odstranila nerovnost a zmíněnou zákonnou překážku nezaviněné nemožnosti získání doby pojištění pro splnění zákonné podmínky požadované zákonem o zaměstnanosti pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, na své 52. schůzi, konané dne 20. 3. 2013, většinou jednoho hlasu zamítla.

11. Navrhovatel svou hmotněprávní argumentaci uzavřel shrnutím, že podle jeho přesvědčení napadené ustanovení popřelo princip legitimního očekávání pana M. M. na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení, když by onen navíc před účinností zákona č. 367/2011 Sb. splnil podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Ustanovení podle názoru navrhovatele nerespektuje logickou provázanost s ustanoveními dalších právních předpisů a je diskriminující vůči osobám v pracovním poměru na dobu určitou. Navrhovatel uznal, že slabší právní ochrana zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou je legitimní, nicméně vyjádřil názor, že by neměla spočívat na skutečnostech, jež nemůže fyzická osoba ovlivnit (nezaviněný vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání). Navrhovatel uvedl, že „nežije ve skleníku“ a vnímá, že změna v napadeném ustanovení, jíž přinesl zákon č. 367/2011 Sb., je vedena jak záměrem motivovat občany k aktivnějšímu hledání zaměstnání, tak i snahou o úspory veřejných prostředků. Tento záměr ovšem podle navrhovatele „nesmí a nemůže být nadřazen legitimnímu očekávání osob, které se za stejných podmínek (výkon zaměstnání) a při stejných právních událostech (vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání) dostanou, resp. dostávají s účinností od 1. 1. 2012 do rozdílného právního postavení …“.

II. Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu, vlády, veřejného ochránce práv, Ministerstva práce a sociálních věcí a Českého statistického úřadu

12. Ve smyslu § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení účastníkům a vedlejším účastníkům řízení a rovněž podle § 48 odst. 2 ve spojení s § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu požádal o vyjádření Ministerstvo práce a sociálních věcí a o sdělení a poskytnutí součinnosti Český statistický úřad.

Sbirka_nalezu-77.indd 344 18.11.16 13:59

II. A. Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

13. Poslanecká sněmovna ústy svého předsedy ve svém vyjádření sdělila, že předmětný návrh zákona č. 367/2011 Sb. byl návrhem vládním. V jeho důvodové zprávě vláda napsala, že je slučitelný jak s Ústavou, tak zejména s čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále převážně jen „Listina"), že respektuje obecné zásady ústavního pořádku České republiky a není v rozporu s nálezy Ústavního soudu a že je rovněž slučitelný s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a není v rozporu s právními akty Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie, obecnými právními zásadami práva Evropské unie ani s legislativními záměry a návrhy předpisů Evropské unie.

14. Ke změně napadeného ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vláda v důvodové zprávě uvedla, že úpravou rozhodného období pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci z posledních 3 let na poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání dojde k přiblížení právní úpravy rozhodného období obvyklým úpravám v jiných evropských zemích. Cílem této právní úpravy je motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání.

15. Dále byl ve vyjádření popsán průběh legislativního procesu a bylo konstatováno, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny. Po jeho zamítnutí Senátem Poslanecká sněmovna návrh zákona znovu projednala a schválila hlasy 108 poslanců. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. 11. 2011, který jej dne 22. 11. 2011 podepsal. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 28. 11. 2011. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů v částce 128 pod číslem 367/2011 Sb.

16. Poslanecká sněmovna uzavřela své vyjádření konstatováním, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a českým právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

II. B. Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

17. Předseda Senátu nejprve upozornil na skutečnost, že v souvislosti se změnami, které byly do právního řádu České republiky promítnuty v rámci zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se Senát vyjadřoval pro Ústavní soud již dvakrát [ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) a ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014 (N 163/74 SbNU 397; 219/2014 Sb.)], a vyjádření Senátu se tedy budou do značné míry opakovat.

Sbirka_nalezu-77.indd 345 18.11.16 13:59

18. Předseda Senátu ve svém vyjádření dále shrnul průběh legislativního procesu. Uvedl, že Senát projednal předmětný návrh zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence ústavně konformním způsobem a návrh zákona zamítl dne 13. 10. 2011. Senátní výhrady se však netýkaly napadeného ustanovení. Závěrem svého vyjádření předseda Senátu ponechal posouzení ústavnosti podáním napadeného ustanovení zcela na uvážení Ústavního soudu.

II. C. Vyjádření veřejného ochránce práv

19. Veřejný ochránce práv (dále též jen „ochránce"), který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník, se ve svém vyjádření ztotožnil s názorem navrhovatele ohledně namítané protiústavnosti ke zrušení předkládaného ustanovení. Přitom sdělil, že se ve své praxi setkává opakovaně „s absurdním dopadem této právní úpravy na případy osob po dlouhodobé pracovní neschopnosti", což doložil i přiloženou „Vybranou kazuistikou šetření veřejného ochránce práv".

20. Zkrácení rozhodného období podle ochránce nepříznivě dopadlo na zaměstnance, kterým dle zákona o nemocenském pojištění vznikla dočasná pracovní neschopnost v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení zaměstnání, popř. těsně před skončením pracovního poměru a trvala 1 rok a déle (byť jen o několik dnů). Tato doba je rovněž dobou důchodového pojištění. Ochránce upozornil, že – na rozdíl od úpravy doby důchodového pojištění – pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti doba dočasné pracovní neschopnosti není brána v potaz. K získání podpory je totiž třeba splnit dobu důchodového pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností, a to alespoň v délce 12 měsíců v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. V praxi tedy podle ochránce postačí, aby byl žadatel o podporu v nezaměstnanosti bezprostředně před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání v dočasné pracovní neschopnosti 366 dnů (přičemž zákon počítá s délkou doby dočasné pracovní neschopnosti 380 kalendářních dnů, která může být prodloužena až o dalších 350 dnů), a již mu nevznikne nárok na podporu v nezaměstnanosti. Z důvodu zkrácení délky rozhodného období z 3 let na 2 roky zůstávají tito uchazeči o zaměstnání bez podpory v nezaměstnanosti i přesto, že často předtím dlouhodobě pracovali a odváděli pojistné.

21. Podle vyjádření ochránce vznikla v důsledku koncepce napadeného ustanovení alogická situace, kdy jsou uchazeči o zaměstnání odkazováni na poskytování dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi, aniž by ale často v hmotné nouzi byli, a tak se bez podpory v nezaměstnanosti mohou do hmotné nouze naopak dostat. Proto má ochránce za to, že stávající právní úprava popírá právo na zajištění přiměřeného hmotného zajištění státem při ztrátě zaměstnání (čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny základ-

Sbirka_nalezu-77.indd 346 18.11.16 13:59

ních práv a svobod), jelikož v aktuální podobě nenavazuje na systém nemocenského pojištění, a zásadně tak odporuje legitimnímu očekávání žadatelů. Povinnost hradit pojistné v těchto případech zůstala nedotčena, avšak uchazeči o zaměstnání nevznikne nárok na podporu. Navíc ochránce poukázal na skutečnost, že není možné úplně popřít pojistný princip podpory v nezaměstnanosti, i když je nepochybné, že každý systém sociálního zabezpečení s sebou nese zvýhodnění určitých sociálních skupin podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Byť je tato úprava vyhrazena zákonodárci, ten nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám.

22. Ochránce rovněž vyslovil přesvědčení, že napadené ustanovení neobstojí v testu rozumnosti, a upozornil, že již ve své Souhrnné zprávě za rok 2012, str. 19, doporučil Poslanecké sněmovně, aby odstranila nežádoucí důsledek zkrácení rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti u osob dlouhodobě pobírajících nemocenské dávky, a to buď přidáním další náhradní doby zaměstnání ve smyslu ustanovení § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, či jiným vhodným způsobem (např. zavedením institutu odstraňování tvrdosti apod.).

II. D. Sdělení vlády

23. Vláda prostřednictvím svého předsedy na základě žádosti o vyjádření konstatovala, že nevyužije svého práva, vyplývajícího z ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, na vstoupení do řízení. Zároveň však „formou amicus curiae brief" předseda vlády sdělil, že ačkoliv má vláda za to, že napadené ustanovení zákona, resp. jím stanovená délka rozhodného období, je ústavně konformní, hodlá vláda ve zvýšené míře akcentovat principy solidarity a odpovědnosti. Proto požádal ministryni práce a sociálních věcí, „aby do připravované novely zákona o zaměstnanosti (termín předložení vládě červenec 2014) vtělila právní úpravu obsaženou v minulém volebním období zamítnutém sněmovním tisku č. 911", doplňující mezi náhradní doby pojištění i dočasnou pracovní neschopnost, a tedy řešící situaci, jež je důvodem předložení návrhu, který je předmětem tohoto řízení.

II. E. Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí

24. Ministerstvo ve svém vyjádření zaslaném ministryní práce a sociálních věcí navrhlo podání navrhovatele zamítnout. Na začátku citovalo znění napadeného ustanovení a ohledně účelů novelizace sledovaných normotvůrcem odkázalo na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 367/2011 Sb., která uváděla, že změnou „dojde k přiblížení právní úpravy rozhodného období obvyklým úpravám v jiných evropských zemích", přičemž

Sbirka_nalezu-77.indd 347 18.11.16 13:59

argumentačně použilo příklady Slovenska, Slovinska, Polska a Lotyšska. Podle důvodové zprávy pak hlavním cílem navrhované úpravy bylo „motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání".

25. Vyjádření se dále zabývalo negativním stanoviskem ministerstva z roku 2013 k navrhovatelem zmíněnému (viz bod 10 nálezu) poslaneckému návrhu zákona ke změně zákona o zaměstnanosti. Především ministerstvo konstatovalo, že by podle jeho názoru vedl k nerovnému přístupu při posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti, neboť by uchazeč o zaměstnání evidovaný úřadem práce, který by onemocněl v ochranné lhůtě 7 dnů po skončení pracovního poměru, měl započtenu pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti dobu dočasné pracovní neschopnosti jako náhradní dobu zaměstnání, uchazeč o zaměstnání evidovaný úřadem práce, který by onemocněl po této lhůtě, však nikoliv. Ministerstvo ve své argumentaci ve stanovisku z roku 2013 rovněž uvedlo, že nepřiznání podpory v nezaměstnanosti nevede k ohrožení jedince, resp. jeho domácnosti k sociálnímu vyloučení, protože pokud se „ocitne v hmotné nouzi, jsou (mu) státem poskytovány dávky pomoci v hmotné nouzi nebo dávky státní sociální podpory."

26. Ministerstvo dále uvedlo, že nesdílí názor navrhovatele, že napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, a to především z následujících důvodů. Ministerstvo se v souladu s tehdejším normotvůrcem, který zakotvil napadené ustanovení v právním řádu, nadále domnívá, že „účelem zkrácení rozhodného období je motivovat uchazeče o zaměstnání ke zvýšení vlastní aktivity při hledání a udržení zaměstnání". Prodloužení rozhodného období považuje za nesystémové řešení, neboť by tato změna byla relevantní pouze na vybraný segment adresátů zákona o zaměstnanosti, totiž na ty uchazeče o zaměstnání, kteří by se po skončení pracovněprávního vztahu nebo služebního poměru stali dočasně práce neschopnými.

27. Ministerstvo konečně v rámci své argumentace přisvědčilo možnosti, že nastane stav nerovnosti při získání nároku na podporu v nezaměstnanosti v důsledku napadeného ustanovení, ale s výhradou, že se to týká pouze případů, kdy dojde ke vzniku dočasné pracovní neschopnosti ještě za doby trvání pracovního poměru.

28. I přes výslovnou výzvu původního soudce zpravodaje se ministerstvo nevyjádřilo k informaci sdělené předsedou vlády ohledně intencí přípravy vládního návrhu novely zákona o zaměstnanosti (viz bod 23).

II. F. Vyjádření Českého statistického úřadu

29. V průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že vzhledem k předmětu řízení je žádoucí získat alespoň rámcové statistické údaje o procentním podílu pracovních poměrů na dobu určitou v České

Sbirka_nalezu-77.indd 348 18.11.16 13:59

republice na celkovém počtu pracovních poměrů v České republice. Původní soudce zpravodaj se proto obrátil na základě § 48 odst. 2 a § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu na Český statistický úřad s žádostí o součinnost. Český statistický úřad sdělil Ústavnímu soudu, že neprovádí evidenci pracovních poměrů v České republice ani nemá k dispozici údaje z evidencí jiných státních orgánů, které by se týkaly rozdělení pracovních poměrů na poměry na dobu určitou a neurčitou. Český statistický úřad nicméně poskytl Ústavnímu soudu odhadované údaje ohledně ekonomického postavení subjektů, jež získává cestou tazatelské sítě v domácnostech ve vzorku respondentů prostřednictvím „Výběrového šetření pracovních sil", dopočtené na celou populaci.

II. G. Změna soudce zpravodaje

30. Soudcem zpravodajem v projednávané věci byl původně v souladu s platným rozvrhem práce určen soudce Radovan Suchánek. Poté, co nebyl jeho návrh na neveřejném jednání pléna dne 5. 11. 2014 přijat, určil předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský podle § 55 zákona o Ústavním soudu nového soudce zpravodaje.

III. Inkriminované ustanovení zákona o zaměstnanosti

31. Předmětem posouzení souladu s ústavním pořádkem je ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které zní následovně:

„(1) Rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání."

IV. Předpoklady přezkumu

32. Formálně bezvadný návrh byl podán Krajským soudem v Hradci Králové podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. K projednání návrhu je Ústavní soud příslušný a jde o návrh přípustný.

33. Ústavní soud konstatuje, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/13 ze dne 5. 8. 2014 (obě dostupná na http://nalus.usoud.cz)].

34. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) by nemohl být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu vůbec. Výjimkou dovolující takový přezkum je ověřování ústavnosti procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44

Sbirka_nalezu-77.indd 349 18.11.16 13:59

SbNU 349; 37/2007 Sb.)], dále je to situace, v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].

35. Proto Ústavní soud akcentoval při ověření ústavnosti proceduru přijetí a kompetence orgánu, který napadené ustanovení vydal, a taktéž zákon č. 367/2011 Sb. jako ten právní předpis, jenž pro právní posouzení věci zásadním způsobem změnil znění a implicite i významový obsah napadeného ustanovení, a to v rovině sledování koherence celkové právní úpravy dotčeného právního institutu.

V. Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

36. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, jež mají být aplikovány v rámci jeho rozhodovací činnosti, dojde-li k závěru o jejich rozporu s ústavním pořádkem.

37. Základní podmínky aktivní legitimace shrnul Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 37/10 ze dne 18. 12. 2012 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), kde mimo jiné konstatoval: „16. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení návrhu dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, je povinen zkoumat, zda splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou vůbec dány podmínky jeho projednání stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen ‚zákon o Ústavním soudu'). Podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. 17. Ústavní soud se nejprve musí zabývat otázkou, zda byla naplněna podmínka stanovená v článku 95 odst. 2 Ústavy, tj. zda navrhovatelem tvrzený rozpor s ústavním pořádkem se týká zákona, jehož má být použito při řešení věci zahájené před Krajským soudem v Hradci Králové, neboť dospěl-li by k závěru, že by tato podmínka naplněna nebyla, nebyl by navrhovatel k jeho podání aktivně legitimován, resp. návrh by byl podán ‚někým zjevně neoprávněným', jak normuje ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. 18. Ve smyslu závěrů usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353), dostupné in http://nalus.usoud.cz] je podmínka návrhového oprávnění soudu vyslovená v čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby požadavek zrušení zákona směřoval proti tomu, ‚jehož má být při řešení věci použito', splněna, ‚jedná-li se o zákon, resp. jeho jednotlivé ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední …', případně ‚je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace,

Sbirka_nalezu-77.indd 350 18.11.16 13:59

a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti …‘ [srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), dostupný in http://nalus.usoud.cz]. Z účelu a smyslu (konkrétní) kontroly ústavnosti právních norem pak plyne, že zákon, ‚jehož má být při řešení věci použito‘, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by pak odstraněn, byl by výsledek před ním probíhajícího řízení jiný.“

38. Ústavní soud se principy aktivní legitimace v případě návrhu soudu zabýval rovněž např. v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 34/11 ze dne 3. 4. 2012, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013 či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.).

39. Jak již bylo řečeno v bodě 2 nálezu, navrhovatel podal návrh na zrušení napadeného ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností, kdy jako příslušný soud v rámci správního soudnictví projednával pod sp. zn. 28 Ad 6/2013 žalobu žalobce M. M. proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2012/16971-421 ze dne 16. 4. 2012, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Hradci Králové ze dne 13. 2. 2012 o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti M. M. Rozhodné pro právní posouzení věci je po stránce hmotněprávní mimo jiné právě napadené ustanovení, jež má být nevyhnutelně aplikováno. Tím je zároveň dána aktivní legitimace tohoto soudu k podání návrhu na jeho zrušení.

VI. Popis legislativní procedury přijímání napadených ustanovení zákona

40. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud v rámci řízení o kontrole ústavní konformity norem přezkoumává soulad napadeného ustanovení (resp. právního předpisu, jehož je toto ustanovení součástí) s ústavním pořádkem ze tří základních hledisek. Prvním je existence příslušné pravomoci a působnosti orgánu, který napadený zákon vydal, druhým je dodržení ústavně předepsané procedury při přijímání normy a třetím je hledisko jeho vlastního obsahu, tj. jeho obsahového souladu s ústavním pořádkem. U posledního hlediska se tedy jedná o přezkum meritorní. Tím je dána logická posloupnost přezkumu.

41. Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu bylo zjištěno, že vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 25. 5. 2011. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona dne 9. 9. 2011. Z přítomných 143 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 84, proti bylo 58 zákonodárců. Dne 19. 9. 2011 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu, který jej projednal dne 19. 10. 2011 a zamítl jej. Z 58 přítomných senátorů pro zamítnutí

Sbirka_nalezu-77.indd 351 18.11.16 13:59

hlasovalo 35, proti bylo 18. Poslanecká sněmovna o vráceném návrhu zákona znovu jednala ve dnech 3.–6. 11. 2011 a setrvala na jí schváleném znění návrhu zákona. Z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro toto původní znění návrhu zákona 108, proti 69. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 9. 11. 2011 a ten jej podepsal dne 22. 11. 2011. Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády dne 28. 11. 2011. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů dne 6. 12. 2011 v částce č. 128 pod č. 367/2011 Sb.

42. Na základě posouzení shora uvedených údajů Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 367/2011 Sb., novelizující zákon o zaměstnanosti ve znění napadeného ustanovení, byl tedy přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů, tzn. že napadené ustanovení bylo z hlediska pravomoci a kompetence přijato k tomu Ústavou určenými orgány ústavně konformním způsobem.

VII. Referenční hlediska pro posouzení návrhu

VII. A. Judikatura Ústavního soudu ve věci sociálních práv – základní východiska a otázka legitimního očekávání

43. Podle italského právního filozofa Norberta Bobbia proběhlo uznání lidských práv ve třech fázích: nejprve byla uznána a) práva na svobodu, tj. práva, která omezují moc státu a nechávají jednotlivcům a skupinám sféru svobody od státu; v druhé fázi byla obhájena b) politická práva, jež nechápou svobodu jenom negativně jako nezasahování, ale pozitivně jako (veřejnou) autonomii; a nakonec byla vyhlášena c) sociální práva, jež zdůrazňují hodnoty blahobytu, a nikoliv již jen formální rovnosti. Tato práva lze podle Bobbia nazvat svobodami prostřednictvím a s pomocí státu (viz Bobbio, N. L'età dei diritti. Torino : Einaudi, s. 26 a násl.). Ještě rozšířenější než Bobbiova je ale genealogie zmiňující tři generace lidských práv, z nichž první jsou občanská a politická práva, druhá ekonomická, sociální a kulturní práva a třetí tzv. práva solidarity. Pro práva druhé generace jsou přitom voleny jiné způsoby institucionalizace než pro tradiční práva první generace. Odlišnosti práv první generace a práv druhé generace se v několika rozhodnutích dotknul i Ústavní soud, ačkoliv explicitně konceptem „generace práv" neoperoval [srov. již nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95 ze dne 3. 4. 1996 (N 26/5 SbNU 215; 112/1996 Sb.), v němž Ústavní soud poukázal mj. na rozdílnosti úpravy „Hospodářských, sociálních a kulturních práv", která jsou buď konkretizována v samotné Listině, či je jejich konkretizace přenechána zákonu; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.) pak Ústavní soud dovodil, že tato práva „vyžadují ke své realizaci součinnosti dalších faktorů; nepůsobí bezprostředně jako práva výše zmíněná … Celá tato hlava čtvrtá ve svém souhrnu je závislá

Sbirka_nalezu-77.indd 352 18.11.16 13:59

na dosažené hospodářské a sociální úrovni státu a s tím spojené výši životní úrovně"; srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.)].

44. K dogmatice práv „druhé generace" přispěl zásadním způsobem nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), který v případě sociálních práv poukázal na jejich pojmový znak, kterým je „skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen ‚Listina')]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální práva popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv. 53. Tyto skutečnosti souvisí se specifickým charakterem sociálních práv, která jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. Úroveň jejich poskytování reflektuje nejen hospodářský a sociální vývoj státu, ale i vztah státu a občana, založený na vzájemné odpovědnosti a na uznání principu solidarity. Míra, v jaké se princip odpovědnosti a solidarity projevuje v právním řádu daného státu, určuje také charakter tohoto státu (např. jako státu sociálního) … 54. Při realizaci sociálních práv se tedy od státu vyžaduje nejen jejich uznání, ale také jeho konkrétní aktivita, která umožní realizaci těchto práv. Plnění poskytovaná v rámci sociálních práv pocházejí ze státního rozpočtu a odpovědnost za tato plnění spočívá zcela na straně státu. Je-li to stát, kdo je a bude vázán sociálními plněními, pak také musí mít možnost stanovit konkrétní podmínky takového plnění …". To ale „nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva, či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn. 56. … specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou".

Sbirka_nalezu-77.indd 353 18.11.16 13:59

45. V bodech 39 a 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.) Ústavní soud uvedl, že se „ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že rozsah sociálních práv … je limitován možnostmi státního rozpočtu podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (čl. 41 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. I když ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny umožňuje zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, jejich zákonné vymezení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinak řečeno, zákony, které je upravují, nesmí ústavně zaručená sociální práva zcela popřít či je anulovat. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí i v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“.

46. Výše uvedené lze shrnout tak, že s ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace [a také práv obsažených v hlavách III a V Listiny – srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.)], a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv. Jinak konkrétní vyvážení liberálního a sociálního hlediska zásadně stanoví parlamentní většina [Ústavní soud proto v bodě 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) uvedl, že „ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož 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 se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení (tj. je primárně v rukou zákonodárce) a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní

Sbirka_nalezu-77.indd 354 18.11.16 13:59

garance sociálních práv považovat za otázku judiciální.“]. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v prvé řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru. Sociální práva lze totiž řadit mezi tzv. „bytostně sporné či diskutabilní pojmy“ *(esentiallly contested concepts)*, o jejichž nejhlubším významu se vede napříč společností bouřlivá veřejná debata a politická diskuse. Proto musí být v jejich případě Ústavní soud zdrženlivější vůči demokratické vůli zákonodárce, která by měla reflektovat momentální vůli společnosti. Meze tohoto respektu jsou pak v prvé řadě stanoveny čl. 4 odst. 4 Listiny. V bodě 81 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.) pak zobecnil Ústavní soud východiska své judikatury ve věci sociálních práv do třech tezí: „Dle první z nich je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u základních práv podle hlavy druhé, třetí a páté Listiny, prostor, jenž je vymezen ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny. Tezí druhou je zákaz (vyloučení) libovůle při jejich úpravě (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny) a tezí třetí je nezbytnost zákonné úpravy sociálních práv (čl. 41 odst. 1 Listiny).“

47. Ve shodě s judikaturou Spolkového ústavního soudu, která představuje s ohledem na doktrinární propracovanost významný inspirační zdroj, má zásadní interpretační význam pro stanovení minimálního standardu jednotlivých základních práv lidská důstojnost (čl. 1 odst. 1 Základního zákona, resp. čl. 1 Listiny a též preambule Ústavy). Z hodnoty lidské důstojnosti Spolkový ústavní soud dovozuje ústavněprávní nárok na plnění spočívající v zaručení lidsky důstojného existenčního minima, které zahrnuje „jak fyzickou existenci člověka, tedy výživu, ošacení, zařízení domácnosti, přístřeší, vytápění, hygienu a zdraví, tak také zajištění možnosti pěstovat mezilidské vztahy a minimální míru účasti na společenském, kulturním a politickém životě, neboť člověk jako osoba existuje nutně v sociálních vazbách“ [srov. odst. 135 rozsudku 1 BvL 1, 3, 4/09 – Harz IV, odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/07; srov. obdobně výklad Elišky Wagnerové: jde-li o komponent základního práva spočívajícího v nároku na plnění, tj. především v případě sociálních práv, u nichž dominuje komisivní povinnost ze strany státu, resp. veřejné moci, je lidská důstojnost zmiňována jako nepodkročitelná mez při úvahách zákonodárce, a proto „v případech, kdy Listina výslovně garantuje určitá sociální práva …, je povinností zákonodárce zformulovat jejich obsah a rozsah tak, aby nevykročil z mezí daných podstatou ústavní garance, přičemž minimální hranice práv (podstata a smysl) je opět jištěna lidskou důstojností, jejíž zajištění je účelem práv“ – viz Wagnerová, E. Úvod. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 17. Jinak řečeno,

Sbirka_nalezu-77.indd 355 18.11.16 13:59

rozhodovat o míře solidarity nezbytné pro to, aby jednotlivci mohli svá práva a svobody také reálně uskutečňovat, je sice především věcí zákonodárce, nicméně jeho uvážení podléhá určitým limitům vyplývajícím z nejvyšší ústavní hodnoty, jíž je lidská důstojnost.]. Platí přitom, že „osoby, které jsou schopny získávat prostředky pro své životní potřeby samostatně, nebude stát zatěžovat daňovou povinností ve vztahu k určité minimální části příjmů, jejíž zdanění by se do jejich poměrů mohlo promítnout nepřiměřeně tíživě. V krajním případě by dokonce mohlo být dotčeno i jejich právo na důstojný život, a tedy s ohledem na čl. 30 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý, kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních potřeb, by tento zásah stejně musel být kompenzován v rámci sociálního zabezpečení“ [bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)].

48. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil i k možnosti existence legitimního očekávání v případě sociálních práv. V bodě 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 [uvedený argument v dané věci směřoval (bod 19) ke změnám zákona č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, spočívajícím ve zrušení poskytování peněžité pomoci v mateřství osamělým ženám a ve zrušení nároku na peněžitou pomoc v mateřství u uchazečů o zaměstnání] uvedl, že uplatnění tohoto argumentu „není v oblasti sociálních práv zcela namístě. Jak již bylo výše rozebráno, tato práva jsou odvislá zejména od vývoje ekonomické a životní úrovně dané hospodařením státu. Ve vztahu ke státu, který upadne do hospodářských potíží (viz v nedávné době Rusko, Argentina či Mexiko), se každý, byť sebelegitimnější nárok, stává iluzorním a poškozeni jsou v podstatě všichni. S tím souvisí i otázka ‚již jednou přiznaných nároků‘, které v případě sociálních práv nelze brát jako statické. To prokazuje i novodobá historie České republiky, kdy levicově orientované vlády měly tendenci nejrůznější sociální dávky zmnožovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou. Vždy se ale musí pohybovat ve shora již naznačených mezích daných Listinou“.

49. Je možno si ovšem představit i situace, kdy má aplikace legitimního očekávání v oblasti sociálních práv své místo. Tak např. podle Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) je aplikace legitimního očekávání podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, možná za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (srov. bod 51 rozhodnutí velkého senátu ve věci *Stec a další proti Spojenému království*, 6. 7. 2005, č. 65731/01 a 65900/01). Podle ESLP je-li výše sociální dávky redukována či eliminována, může to představovat zásah do legitimního očekávání nabytí majetku. Ovšem o takový zásah nemůže jít, pokud jednotlivec nenaplňuje či přestane naplňovat

Sbirka_nalezu-77.indd 356 18.11.16 13:59

podmínky vnitrostátního práva pro přiznání dávky. Tak např. ESLP neakceptoval existenci legitimního očekávání stěžovatele za situace, kdy švédský parlament dne 21. prosince 2000 zrušil k 5. únoru 2001 možnost získat podporu v nezaměstnanosti skrze účast a dokončení pracovního školení po dobu šesti měsíců, přičemž stěžovatel pracovní školení sice započal, ale nedokončil. ESLP v tomto kontextu poznamenal, že si stěžovatel musel být již v zimě roku 2000 vědom dané novelizace zákona (srov. rozhodnutí *Bladh v. Švédsko*, 10. 11. 2009, č. 46125/06). Podle ESLP je dále důležité, že za situace, kdy je určitá konkrétní sociální dávka z důvodu veřejného zájmu pozměněna, což může mít za důsledek její redukci, jsou určité osobě dostupné obecné sociální dávky, přičemž není rozhodné ani to, že za určitých okolností na ně ani nemusí dosáhnout (srov. Brems, E. Indirect Protection of Social Rights by the European Court of Human Rights. In Barak-Erez, D., Gross, A. M. Exploring Social Rights. Between Theory and Practise. Eds. Oxford : Hart, 2007, s. 155 a násl.).

50. I podle Ústavního soudu za stavu, že nastane zákonem předpokládaná pojistná událost, již samotné splnění ostatních podmínek u žadatelů konstituuje legitimní očekávání, že obdrží příslušné plnění. Jakákoliv změna zákonem stanovených podmínek pro vznik a trvání tohoto nároku proto musí tuto skutečnost zohlednit [bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Ústavní soud považoval za problematické stanovení nového důvodu vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání v důsledku odmítnutí nabídky vykonávat veřejnou službu, jelikož „působí současně jako změna podmínek pro vznik a trvání nároku na podporu v nezaměstnanosti, neboť tento nárok může vzniknout jen evidovanému uchazeči (§ 39 zákona o zaměstnanosti). Jejím důsledkem je tak v první řadě zásadní omezení nároku, který se uplynutím doby dvou měsíců stává nárokem podmíněným přijetím případné nabídky. Jde nepochybně o velmi zásadní změnu, jež může v závislosti na věku uchazeče, který odmítne předmětnou nabídku, znamenat zkrácení podpůrčí doby o 3, 6 nebo dokonce 9 měsíců, a mít tak zásadní negativní průmět do jeho sociální situace. Již z tohoto důvodu proto vyvolává pochybnosti skutečnost, že zákonodárce nijak nezohlednil legitimní očekávání účastníků tohoto pojištění ve vztahu k rozhodnému období a nestanovil přiměřená přechodná ustanovení, která by pro takovéto změny vytvořila delší časový rámec“ (bod 264). Ústavní soud nicméně v daném nálezu nezvažoval případnou intenzitu tohoto zásahu z hlediska principu právní jistoty nebo důvěry v právo, ale položil si otázku obecnější, a to zda toto omezení lze akceptovat již s ohledem na samotný obsah dané povinnosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 357 18.11.16 13:59

VII. B. Právo na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti

51. Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů je nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. V obecné rovině je podstatou a smyslem práva na přiměřené hmotné zajištění v případě nemožnosti právo na práci vykonávat, realizované v tomto případě skrze institut podpory v nezaměstnanosti, krátkodobě zmírnit výpadek příjmů, který ušel v důsledku zákonem vymezené sociální události (tj. ztráty zaměstnání). Ostatně právě od výše nahrazovaného příjmu se obvykle odvíjí výše vyplácené sociální dávky. Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nesplňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny.

52. Zákonnou úpravou je toto právo realizováno především podporou v nezaměstnanosti a podporou v rekvalifikaci. Předmětné právo přitom „mají jen ti, kteří ‚beze své viny' nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci …). Jedná se tedy o práceschopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání" (srov. Wintr, J. Komentář k čl. 26 Listiny. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 586). O tom, co (již) je ono přiměřené hmotné zajištění, rozhoduje do značné míry zákonodárce, jehož diskrece však není absolutní. K zásahu do minimálního standardu tohoto základního práva by podle výše zmíněného Komentáře (srov. ibid.) mohlo dojít tehdy, pakliže by „bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce k jejich plošnému odejmutí" (viz bod 78 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

53. K interpretaci hmotného zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny se pak Ústavní soud vyslovil v bodě 262 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž uvedl, že: „zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno, jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít k faktickému popření tohoto sociálního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10,

Sbirka_nalezu-77.indd 358 18.11.16 13:59

body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny)". Zároveň ale platí, že „nárok na podporu v nezaměstnanosti není neměnný a nelze vyloučit, že jej zákonodárce do budoucna rozšíří nebo omezí. Případné změny se přitom mohou týkat jak výše podpory, tak délky podpůrčí doby nebo podmínek, za nichž nárok vznikne nebo bude trvat. Vždy je však třeba zvažovat, zda zákonem stanovený rozsah práv, jejichž účelem je hmotné zajištění v nezaměstnanosti, bude i nadále umožňovat reálné uplatňování předmětného ústavně zaručeného práva. Zároveň musí být brán zřetel na to, že uvedený nárok je u uchazeče o zaměstnání podmíněn tím, že v rozhodném období získal dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců, po kterou za něj muselo být toto pojištění hrazeno [§ 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 382/2008 Sb., ve spojení s § 11 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů]" (srov. bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

54. Ústavní soud dále poznamenává, že zatímco „zákonné provedení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele (čl. 30 odst. 1 Listiny), stejně jako práva na zdravotní péči (čl. 31 Listiny), je dodnes na zákonné úrovni realizováno především systémem obligatorního sociálního pojištění (důchodového, nemocenského a zdravotního)" (Wintr, J. – opětovně citováno – viz výše, s. 629), je inkriminované právo na hmotnou podporu v nezaměstnanosti materiálně zajišťováno povinným příspěvkem na státní politiku zaměstnanosti. Je-li ústavní právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při trvalé či dlouhodobé nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele realizováno systémem důchodového pojištění, zahrnujícím starobní, invalidní a pozůstalostní (vdovské, vdovecké a sirotčí) důchody, a dále systémem nemocenského pojištění pro případy krátkodobé nezpůsobilosti k práci, pak je zákonným provedením práva na přiměřené hmotné zajištění těch, kteří bez viny nemohou pracovat (a to podle čl. 26 odst. 3 věty druhé Listiny), hmotná podpora v nezaměstnanosti. Hmotné zajištění (jak podle čl. 26 odst. 3, tak podle čl. 30 odst. 1 Listiny) přitom představuje vyšší standard než zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny). Nejde nicméně o pojistný systém (viz ale kvalifikaci označení podpory v nezaměstnanosti jako pojištění v bodě následujícím), který by byl přímo Listinou vyžadován, jak je tomu v případě veřejného pojištění na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle čl. 31 Listiny.

55. Ač se Ústavní soud v minulosti nominálně vyslovil, že v případě podpory v nezaměstnanosti jde o pojistný systém (bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12) a podobná označení se objevují i vzhledem k systematickému zařazování příspěvku na státní politiku zaměstnanosti do „pojistného na sociální zabezpečení" i v odborné literatuře, zachovává si ve srovnání

Sbirka_nalezu-77.indd 359 18.11.16 13:59

s klasickým veřejným pojištěním zásadní odlišné znaky. Předně jde v jejím případě (též) o součást státní politiky zaměstnanosti [viz § 2 odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti, podle něhož „státní politika zaměstnanosti … zahrnuje … poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci"]. Podpora v nezaměstnanosti je jedním z druhů „dalších služeb", kterými se realizuje právo na zaměstnání (§ 10 zákona o zaměstnanosti). Zákon zároveň stanoví dvě podmínky pro jeho realizaci, tj. že fyzická osoba a) chce a může pracovat a b) o práci se uchází [podobně čl. 20 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (publikován jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 90/2001 Sb. m. s.) a čl. 20 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení (publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 461/1991 Sb.) stanoví, že „krytá sociální událost zahrnuje zastavení výdělku, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat vhodné zaměstnání, pokud je chráněná osoba schopna práce a ochotna pracovat"]. U osob, které jsou např. delší dobu nemocné, se vychází z toho, že možnost pracovat u nich dána není, a proto se v jejich případě postupuje podle jiných pravidel a jejich hmotné zajištění se řeší v rámci jiného sociálního subsystému.

56. Ačkoliv lze podporu v nezaměstnanosti nepochybně do širšího pojetí sociální ochrany zařadit, nelze ji ještě ztotožňovat s klasickými dávkami a službami sociálního zabezpečení (příp. s obligatorními systémy sociálního pojištění). Podpora v nezaměstnanosti totiž není v České republice zavedena jako součást sociálního pojištění: tato materie je – pod podobou státní politiky zaměstnanosti – součástí pracovního práva v jeho širším kontextu. Právní úprava zaměstnanosti je pak jednou ze tří velkých oblastí – kromě individuálního a kolektivního pracovního práva – spadajících do pracovního práva (srov. Bělina, M. a kol. Pracovní právo. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 3 a násl.), resp. celého komplexu státní politiky zaměstnanosti. Toto začlenění do pracovního práva není nijak změněno ani podmínkou získání jednoho roku důchodového pojištění z titulu zaměstnání [§ 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti], jelikož ta představuje jen technické vyjádření – ostatně v tomto zákoně a předchozí právní úpravě zaměstnanosti několikrát změněného – požadavku na jeden rok zaměstnání určité kvality a rozsahu ve vymezeném období před vznikem nezaměstnanosti. Sociální událostí, kterou podpora řeší, je ztráta příjmu z výdělečné činnosti způsobená nemožností získat přiměřené zaměstnání, a to u osob, které pracovat mohou. Minimálním standardem u podpory v nezaměstnanosti není poskytování dávky po celou dobu nezaměstnanosti (čl. 24 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení a čl. 21 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení); udržet

Sbirka_nalezu-77.indd 360 18.11.16 13:59

„nepodkročitelný“ stav důstojnosti (viz bod 47) musí tudíž při delší nezaměstnanosti jiné systémy.

57. Byť se obecně hovoří o zabezpečení v nezaměstnanosti jako o jednom z odvětví českého systému práva sociálního zabezpečení, vyskytují se i názory, že příspěvek na státní politiku zaměstnanosti se svým charakterem (spíše než pojistnému) blíží dani (srov. Veselý, J. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha : Linde, 2013, s. 40). To by mělo pak své důsledky v tom, že obecně platí, že za daň není možno požadovat konkrétní protiplnění, zatímco u pojištění náleží protiplnění v případě pojistné události [nicméně, jak na to upozornil Ústavní soud v bodě 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ačkoliv daň představuje takové plnění do veřejného rozpočtu, vyznačující se neúčelovostí a neekvivalentností, tj. daň se ukládá jako jednostranná povinnost bez nároku plátce na konkrétní protiplnění ze strany státu, tato neekvivalentnost daní není absolutní, jelikož skrze to, že placení daní je příspěvkem k vytváření materiálního základu pro poskytování veřejných statků, mohou být tímto způsobem uspokojeny i zájmy plátce]. Nejčastěji bývá podpora v nezaměstnanosti označována za časově omezenou (tj. krátkodobou) sociální dávku (podobně např. Veselý, J. – opětovně citováno – viz výše, s. 248). Rozdíl mezi státním financováním sociálních dávek a financováním prostřednictvím sociálního pojištění je potom možno „vyjádřit tak, že ve státním systému občan odvádí státu daně, které plynou do státní pokladny a z ní jsou pak na základě státem (parlamentem) schváleného rozpočtu občanu vypláceny za podmínek stanových zákonem dávky sociálního zabezpečení. Naopak v sociálním pojištění občan povinně pojišťuje sám sebe pro případ budoucí pojistné (sociální) události anebo občana pojišťuje někdo jiný (zaměstnavatel, stát)“ (Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 77 a násl.).

VIII. Vlastní přezkum

VIII. A. Rozhodné období – obecné úvahy

58. Navrhovatel se v petitu svého podání domáhal zrušení ustanovení § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., neboť od 1. 1. 2012 došlo ke změně délky rozhodného období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci (nové znění tak zní: „Rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.“). Ačkoliv navrhovatel považoval napadenou změnu za nekoncepční řešení nerespektující logickou provázanost různých předpisů práva sociálního zabezpečení, petit svého návrhu směřoval nikoliv ke všem takto podle jeho názoru provázaným

Sbirka_nalezu-77.indd 361 18.11.16 13:59

ustanovením, nýbrž toliko k ustanovení stanovujícímu (resp. zkracujícímu) dobu rozhodného období. Tím je také podstatným způsobem vymezena možnost rozsahu přezkumu ze strany Ústavního soudu i relevance další navrhovatelovy argumentace pro rozhodnutí této věci. Ústavní soud, vázán petitem návrhu, musel nejprve zkoumat povahu napadeného ustanovení, protože právě od něj se veškeré jeho další úvahy mohou odvíjet. V sociálním zabezpečení (pojištění) se zcela běžně a typicky užívají instituty, které sledují „pracovní život" před vznikem sociální události. Je to přirozené, slouží-li tyto systémy k zajištění určitého životního standardu v době, kdy nelze bez vlastního zavinění prostředky na živobytí získat vlastní prací, přičemž smyslem a účelem těchto systémů je nahradit ušlý pracovní příjem. Klasickým nástrojem je závislost nároku na dávku na v minulosti získané době pojištění (minimální době příslušnosti k systému) obvykle vyjadřované v systémech podpory v nezaměstnanosti dobou placení pojistného anebo dobou zaměstnání anebo určitou výší výdělku v přesně vymezeném časovém období před vznikem sociální události. Svým charakterem návrh směřuje k přezkumu délky (rozsahu) období, ve kterém má trvat zaměstnání (definované za pomocí předpisů o důchodovém pojištění v délce 12 měsíců), jež je způsobilé založit nárok na podporu v nezaměstnanosti. Ačkoliv vymezení této doby má odlišný charakter od jiných dob (a lhůt), které Ústavní soud již posuzoval, nelze odhlédnout od základní charakteristiky, totiž, že jde o určité časové vymezení (pozorovací období) před vznikem sociální události, které je relevantní pro vznik nároku na dávku. Otázka položená Ústavnímu soudu tedy zní: Je pozorovací období, tedy časově vymezené období dvou let před vznikem nezaměstnanosti, protiústavní pro vymezený okruh zaměstnanců (zde zaměstnanců pracujících v pracovním poměru na dobu určitou, kteří strávili dva roky v pracovní neschopnosti a poté se stali nezaměstnanými)? Třebaže v posuzované věci nelze bez dalšího aplikovat veškeré nosné rozhodovací důvody Ústavního soudu vážící se k přezkumu určitých dob a lhůt v podústavním právu, považuje Ústavní soud za vhodné připomenout, jak na stanovení určitého časového rámce v zákoně nahlíží. Obecně je nutno zdůraznit, že k těmto temporálním otázkám Ústavní soud tradičně zachovává a priori zdrženlivý postoj.

59. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval, že „smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích …, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety". Rozsah ústavního přezkumu zákonných ustanovení zakotvujících lhůty pak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), kde uvedl, že „rušení lhůt porušuje

Sbirka_nalezu-77.indd 362 18.11.16 13:59

zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti".

60. Různé situace možné protiústavnosti lhůty pak Ústavní soud shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 [(N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.); srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)], dle něhož „lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti" a „protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci". Za konkrétní okolnosti neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil: 1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]; 2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení) [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]; 3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevírá [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/97 ze dne 3. 6. 1998 (N 62/11 SbNU 111; 153/1998 Sb.)].

61. V bodě 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.) konečně Ústavní soud konstatoval, že „lhůta prima facie bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti; tyto pak mohou být dány teprve ‚konkrétními okolnostmi' posuzované věci, jinými slovy, ‚posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním' [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.)]. Těmito konkrétními okolnostmi jsou dle dosavadní judikatury Ústavního soudu zejména nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty ve vztahu ke lhůtou časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)] nebo svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení nebo zrušení) [nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]."

62. K návrhům na přezkum nejrůznějších „rozhodných období" byl Ústavní soud nejčastěji povolán v restitučních věcech: tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/97 ze dne 25. 3. 1998 (N 41/10 SbNU 277; 79/1998 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „stanovení tzv. ‚rozhodného období', konkrétně

Sbirka_nalezu-77.indd 363 18.11.16 13:59

jeho počátku k datu 25. února 1948, se opírá o rozumné a objektivní důvody, když zákonodárce byl nucen jasně vymezit časovou hranici, za kterou již v zásadě nelze bez nebezpečí dalšího řetězení odškodnění až do doby předmnichovské republiky či ještě dále". V bodě 176 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.) pak Ústavní soud konstatoval, že „otázka vymezení tzv. rozhodného období nemá – jak vyplývá rovněž z dosavadní judikatury Ústavního soudu – ústavněprávní relevanci, neboť se jedná o rozhodnutí politické, a jeho stanovení tak není věcí ústavního přezkumu".

63. Podle názoru Ústavního soudu je nicméně možno hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty (viz bod 61) vztáhnout i na délku rozhodného období, které zákonodárce určí jako pozorovací pro určení potřebné minimální doby příslušnosti k systému sociálního zabezpečení (otázka svévole při jejím stanovení), resp. přiměřeněji na délku doby důchodového pojištění ve vztahu k délce rozhodného období (otázka disproporcionality lhůty). Zákonodárce má přitom velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí (viz bod 52). K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace. O to však v posuzované věci zjevně nemůže jít a netřeba to dále prověřovat. Ústavní soud v tomto kontextu poukazuje na praxi dalších evropských zemí, z níž vyplývá, že česká úprava nijak nevybočuje z akceptovatelných právních řešení (systém MISSOC používaný pro srovnávání systémů sociální ochrany v rámci Evropské unie dává jasné představy o tom, jak vypadají právní úpravy v Evropě: pozorovací období dvou let mají cca dvě třetiny členských států Evropské unie, existují i úpravy daleko přísnější, např. Bulharsko k 1. 7. 2014 vyžaduje 9 měsíců pojištění dosažených v 15 měsících před vznikem nezaměstnanosti, Lotyšsko dokonce v posledních 12 měsících, existují však i členské státy, které mají pozorovací období delší, obvykle tříleté, leč je jich dnes menšina – Francie, Maďarsko, Litva, Slovensko, Dánsko, Španělsko, Estonsko. Je nutno vidět, že obvykle jsou základní podmínky vzniku nároku na dávku v nezaměstnanosti ještě určitým způsobem modifikovány anebo stanoveny eventuálně).

64. Období v délce dvou let před vznikem sociální události (tj. zde ztráty příjmu z výdělečné činnosti, která je způsobena nemožností získat přiměřené zaměstnání) představuje tzv. rozhodné období pro posuzování nároku na podporu v nezaměstnanosti a na podporu při rekvalifikaci. Platí, že v rámci rozhodného období musí žadatel o podporu v nezaměstnanosti naakumulovat dostatečný počet hodin strávených v zaměstnání (což

Sbirka_nalezu-77.indd 364 18.11.16 13:59

je legislativně-technicky vyjádřeno dobou účasti na důchodovém pojištění), aby dosáhl vzniku nároku na podporu. Podmínku jednoho roku zaměstnání určité „kvality" – což je vyjádřeno onou podmínkou jednoho roku důchodového pojištění získaného z titulu zaměstnání [srov. § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti] – je nutno naplnit ve vymezeném pozorovacím období před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání; tj. danou podmínku jednoho roku určitého zaměstnání měl uchazeč o podporu splnit v předcházejících dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.

65. Tato podmínka tzv. kvalifikační doby je v sociálních systémech (vyspělých zemí) běžná a je předvídána též různými mezinárodními dokumenty. Např. čl. 23 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení předvídá zajištění dávky „alespoň těm chráněným osobám, jež splnily kvalifikační dobu, kterou lze považovat za nezbytnou, aby se zabránilo zneužití" (obdobně viz čl. 23 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení). Účel zakotvení takového období spočívá jednak 1. v zabránění zneužívání podpory v nezaměstnanosti, která (částečně a dočasně) nahrazuje příjem těm, kdo realizovali své právo získávat své životní potřeby prací, ale teď již objektivně (bez své viny) tak činit nemohou, jednak 2. v (legislativně-technickém) vymezení toho, zda měl stěžovatel vůbec příjem z pracovní činnosti a popřípadě v jaké výši. Konkrétní vymezení výše podpory v nezaměstnanosti totiž předpokládá vymezení období, jež je relevantní pro zjištění žadatelova příjmu, z něhož se pak odvíjí výše podpory, pokud jde o systém, jenž váže výši dávky na v minulosti dosažený příjem.

66. Jak vyplývá z výše citovaného komparativního pohledu (viz databázi MISSOC: http://www.missoc.org/), je aktuální česká úprava délky rozhodného období (tj. dva roky) zcela srovnatelná s jinými evropskými zeměmi. Jde-li o poměr příslušné doby pojištění (či obdobného kritéria pro splnění podmínky daného počtu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti potřebného pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti) k rozhodnému období, jsou i v jiných zemích poměry analogické (např. v Německu musí být nezaměstnaná osoba pojištěna ve 12 měsících během posledních dvou let, navíc došlo k podobnému posunu ke kratšímu rozhodnému období jako v České republice). Je proto možno akceptovat argument z důvodové zprávy k novele zákona, že zkrácením délky rozhodného období došlo k jistému přiblížení k právním úpravám v jiných evropských zemích. S ohledem na zahraniční úpravy je zcela evidentní, že délka rozhodného období není (obecně) zjevně nepřiměřená ve vztahu k podmínce jednoroční délky účasti na důchodovém pojištění (tj. 12 měsícům zaměstnání). Nová právní úprava tak rozhodně nesnižuje standard poskytování podpory v nezaměstnanosti až směrem k praktickému znemožnění její realizace, či

Sbirka_nalezu-77.indd 365 18.11.16 13:59

dokonce k jejímu plošnému odnětí (to by mohlo nastat toliko za situace, pakliže by byla stanovena podmínka účasti na důchodovém pojištění téměř v totožné délce, jakou má délka rozhodného období).

67. Otázky, kterými se Ústavní soud nadále bude muset zabývat, se týkají možné svévole zákonodárce při zakotvení rozhodného období (tj. otázkou legitimního očekávání) a možnou ústavně neakceptovatelnou nerovností dvou skupin subjektů – zaměstnanců zaměstnaných na dobu určitou a neurčitou.

VIII. B. Legitimní očekávání – retrospektivita

68. Pokud jde o argument, podle něhož napadené ustanovení popřelo princip legitimního očekávání žadatele na poskytnutí odpovídajícího hmotného zabezpečení, jelikož by ten před účinností zákona č. 367/2011 Sb. splnil podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, tj. že se žalobce za stejných podmínek (výkon zaměstnání) a při stejných právních událostech (vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání) dostal s účinností od 1. 1. 2012 do rozdílného právního postavení, a v tomto ohledu jde tedy o úpravu protiústavní, ani tomu nemohl Ústavní soud přisvědčit.

69. Pojem legitimního očekávání je možno v dané věci spojit s majetkovým zájmem, který spadá dle svého obsahu pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod upravujících právo každého pokojně užívat svůj majetek [srovnej blíže nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), nález ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) a konečně nález ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)]. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je pojem „majetek", obsažený v uvedeném článku Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, třeba vykládat tak, že má autonomní obsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 22. 6. 2004 ve věci stížnosti č. 31443/96 – *Broniowski proti Polsku*, § 129). Může proto zahrnovat jak „existující majetek", tak majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání" *(ésperance légitime/legitimate expectation)* dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (viz věc *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* z r. 2002 nebo věc *Zvolský a Zvolská proti České republice* z r. 2001). Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Aplikace legitimního očekávání je přitom možná na sociální dávky, a to jak příspěvkové, tak nepříspěvkové, ale jen za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (viz bod 49).

Sbirka_nalezu-77.indd 366 18.11.16 13:59

70. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), zákonodárce je povinen „při změně právní regulace zohledňovat dosavadní právní stav a změny musí provádět citlivě a jen v míře nezbytné pro dosažení cíle regulace. Trvat na takovém chování zákonodárce je nutné, neboť se tím garantuje stabilita sféry svobodného jednání. Zákony vymezují základní strukturu, v jejímž rámci se realizují svobodné aktivity. Jsou-li nejisté hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva (srov. přiměřeně nález ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05, Sbírka rozhodnutí, svazek 37, nález č. 94, …). Přihlížení k legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonnosti (srov. k tomu Rawls, J. Teorie spravedlnosti. Praha : Victoria Publishing, 1995, str. 145). Z příkazu respektovat legitimní očekávání vyplývající z dosavadní právní úpravy samozřejmě nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Jde jen o to, aby při rozhodování o volbě způsobu provedení změny zákonodárce k těmto očekáváním přihlížel a neignoroval, že adresáti norem své chování (a volbu mezi různými alternativami) po delší dobu přizpůsobovali požadavkům odlišného obsahu“.

71. Ústavní soud se nejprve obecně zabýval změnou délky rozhodného období ze tří na dva roky. Tato změna je podle názoru Ústavního soudu obecně přípustná, a proto nijak nemůže ohrozit legitimní očekávání žadatelů. Nárok na podporu v nezaměstnanosti se co do rozsahu vždy odvíjí od platné právní úpravy a vzniká až splněním všech zákonných podmínek. Jednotliví zaměstnanci si proto musí být vědomi, že v budoucnu může ze strany zákonodárce dojít ke změně podmínek, v důsledku čehož se nemohou spoléhat na trvalé zachování dosavadní právní úpravy. Institut legitimního očekávání totiž nechrání nezměnitelnost rozhodného období do budoucna, jelikož určení jeho rozsahu je (a to i v tomto případě) závislé přinejmenším na ekonomické situaci státu a rovněž částečně i politických úvahách (prioritách), které se pak mohou zcela legitimně projevit i v úpravách organizace poskytování podpory v nezaměstnanosti. Byl-li by součástí ústavního pořádku obecný imperativ nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) státní podpory (dovozený z některého z obecných ústavních principů), byla by zpochybněna argumentační linie dosavadní judikatury ve věcech jisté „politické“ povahy sociálních práv, jejichž nepodkročitelnou mez představují toliko závazky plynoucí z ústavního principu lidské důstojnosti (viz bod 47).

72. Ústavní soud se dále zvláště zabýval možností změnit délku rozhodného období necelé dva měsíce před účinností nové právní úpravy. Ač ke změně délky rozhodného období došlo dva měsíce před koncem roku 2011 (tj. 6. 11.), zákon byl platný od prosince roku 2011 a účinnost nového

Sbirka_nalezu-77.indd 367 18.11.16 13:59

ustanovení byla již od 1. 1. 2012, není možno bez dalšího konstatovat nepředvídatelnost dané změny, jelikož vůbec nejde o normu, které by snad šlo přizpůsobovat své jednání (viz výše nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 a contrario). Jak v případě dlouhodobé nemoci, tak v případě následného uzdravení a schopnosti ucházet se o zaměstnání jde totiž o do značné míry nepředvídatelné sociální události, s nimiž kalkulovat nelze (nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 se vztahoval na takové adresáty právních norem, kteří realizovali své svobodné aktivity, přičemž své chování přizpůsobovali požadavkům těchto norem). Navíc, samotná podpora v nezaměstnanosti je konstruována pro to, aby dočasně zmírňovala dopad ztráty zaměstnání na finanční situaci těch osob, které získávaly prostředky pro své životní potřeby prací, nikoliv těch, které toho nebyly dlouhodobě schopny (např. proto, že byly dlouhodobě nemocné). Konstrukce rozhodného období proto předpokládá, že nemoc nebude trvat příliš dlouhou dobu, což považuje Ústavní soud za možné a rozumné (docela logické, byť mohou existovat jistě i jiné legitimní alternativy – viz níže případ Kanady), jelikož v případě těchto osob nedává žádného smyslu nahrazovat ušlý příjem (žádný pracovní příjem totiž neušel), a nadto by pak absentovala jasná metodika jeho vyčíslení. Ostatně, v době, kdy došlo ke změně právní úpravy, žalobce nemohl ani s jistotou předpokládat, že za několik měsíců bude znovu práceschopný a že by si při hledání nového zaměstnání snad mohl „vypomoci“ podporou v nezaměstnanosti. Za nepředvídatelných okolností tohoto typu proto není namístě užít princip legitimního očekávání. Naopak lze říci, že jak nemoc, tak nezaměstnanost představují dost neočekávané sociální události (například ve srovnání s jinou událostí, která dosti pravděpodobně nastane – stáří), a proto nelze případná očekávání na budoucí podporu v nezaměstnanosti s ohledem na odpracování 12 měsíců v rozhodném období uplatňovat. Na krátkodobé sociální události tohoto typu nelze pojem legitimního očekávání vztahovat i z toho důvodu, že žalobce nemohl předpokládat, že se stane dva měsíce po nové úpravě nezaměstnaným, jelikož existovaly rovnocenné alternativy, totiž že by mohl přejít do invalidity (vyššího stupně invalidity) nebo by si mohl najít práci; všechny tyto možnosti byly pro něj zřejmě otevřeny.

73. Projednávaný případ je pak nutno odlišovat též od případu řešeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, v němž se právní úprava dotýkala „hmotné existence a skutečné realizace esenciálního obsahu ústavně zaručeného sociálního práva na přiměřené hmotné zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny tím, že již po dvou měsících, a nadto v některých případech bez jakýchkoliv objektivně přezkoumatelných důvodů, připouštěla vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence těchto uchazečů s popsanými důsledky ztráty přiměřeného hmotného zajištění“, zatímco v nyní projednávaném případě jde toliko o legislativně-technickou konstrukci

Sbirka_nalezu-77.indd 368 18.11.16 13:59

rozhodného období, které se nijak nevymyká evropským standardům. Šlo tak o zcela přípustnou změnu zákonných podmínek pro získání podpory v nezaměstnanosti, která na rozdíl od případu řešeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 nevyžadovala od žadatelů ústavně problematickou povinnost konat (uchazeč o zaměstnání musel akceptovat nabídku vykonávat veřejnou službu, jinak by se totiž aktualizoval důvod pro jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání). Navíc, jak bylo rozebráno výše (bod 72), nikdo stojící na místě analogickém místu žalobce by nemohl vzhledem k nahodilosti své situace očekávat, že v budoucnu zcela jistě splní nároky předvídané zákonem.

74. Uvedený přístup je podle názoru Ústavního soudu v souladu s výše uvedenou judikaturou ESLP (bod 49), přičemž Ústavní soud považuje za podstatné, že žalobci zůstala otevřena cesta k obecným sociálním dávkám. Na samotný závěr Ústavní soud poznamenává, že tyto závěry jsou zvláště relevantní pro oblast sociální politiky, která – jak přiléhavě uvedl Spolkový ústavní soud – „je citlivá na omezení svobody (Gestaltungsfreiheit) zákonodárce; stále se měnící poměry v oblasti sociální politiky vyžadují, aby bylo zákonodárci přenecháno co možná nejvíce svobody (srov. BVerfGE 39, 302 [315]). Spolkový ústavní soud proto musí stále dbát na to, aby jeho judikatura zákonodárci nepřiměřeně neztěžovala přizpůsobení práva na změnu sociálních a hospodářských poměrů (srov. BVerfGE 69, 272 [304]). Pro oblast pojištění nezaměstnaných to platí obzvlášť. Jeho funkceschopnost závisí na vývoji ekonomiky a situace na pracovním trhu, ale také na pochopení a subjektivním chování pojištěných. Při změně takových podmínek musí zákonodárce moci reagovat rychle. Mimo to je nutná široká tvůrčí svoboda zákonodárce, neboť plnění z pojištění nezaměstnaných není na rozdíl od důchodového pojištění úměrné příspěvkům do něj (srov. BVerfGE 51, 115 [124]; 72, 9 [20]). Pro posouzení poskytovaného plnění proto chybí regulativ ekvivalence plnění, takže zákonodárce musí mít jiné možnosti k nutným vyrovnáním“ [1 BvL 29, 30, 33, 34, 36/83 (usnesení ze dne 18. 11. 1986), odlišné stanovisko soudce Katzensteina].

VIII. C. Diskriminace

75. Ideál rovnosti lidských bytostí je konstitutivní částí materiálního pojmu práva modernity, v němž nerovnostářské politické řády nemohou projít testem legitimity. Rovná důstojnost lidských bytostí je pak i argumentem pro rovnost v ústavně zaručených právech. Implikuje základní právo na podíl svobody, který je rovný podílu všech ostatních lidských bytostí.

76. Listina základních práv a svobod nezakazuje jakékoliv rozlišování, nýbrž nepřípustným je jen rozlišování z určitých důvodů nebo rozlišování určitým způsobem. Zákaz diskriminace proto neznamená „zákaz

Sbirka_nalezu-77.indd 369 18.11.16 13:59

jakéhokoliv vyčleňování, nýbrž pouze takového, které je morálně závadné a snižuje důstojnost člověka“ (srov. Bobek, M. Zákaz diskriminace. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 101). V bodě 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) citoval Ústavní soud názor soudce ESLP Zupančiče, dle něhož „veškeré rozhodovací procesy uvnitř všech tří složek státní moci se týkají tvorby a výkonu různých rozhodnutí s ohledem na různé situace. V tomto smyslu ‚diskriminovat‘ (tj. vnímat a konstatovat rozdíly) není nic špatného, ledaže by se určité konkrétní konstatování rozdílů vztahovalo, slovy ústavního práva, na tzv. ‚problematickou kategorii‘, tedy na jedno z kritérií uvedených v taxativním výčtu článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech. Tyto problematické kategorie nejsou nic jiného než výjimkou z obecného pravidla, které umožňuje použít pro jiné než problematické kategorie jakýkoli rozlišující rozhodovací proces. Zákaz diskriminace s ohledem na určitou konkrétní odlišnost je tedy výjimkou, nikoli pravidlem. To nicméně neznamená, že by diskriminace byla u problematických kategorií přísně zakázána. Ve skutečnosti je diskriminace uvnitř uvedených kategorií povolena, pokud jsou spolu s ní uplatněna kritéria rovné ochrany, proporcionality a racionality“ (viz nesouhlasné stanovisko soudce Boštjana Zupančiče ve věci *Burdenovy proti Spojenému království* ze dne 29. 4. 2008, přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 6/2008, s. 319).

77. V bodech 50–52 usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) Ústavní soud podrobněji rozebral to, že „čl. 3 odst. 1 Listiny se … uplatní pouze, pokud je důvodem odlišného zacházení pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. … Jiné postavení musí … být obdobné demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa), či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní rysy každého z nás, jako je náboženství či politické názory. … Lze dodat, že Evropský soud pro lidská práva vykládá obdobně čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který obsahuje podobný demonstrativní výčet diskriminačních důvodů (viz např. rozhodnutí *Peterka proti České republice* ze dne 4. 5. 2010 č. 21990/08). Neznamená to však, že zákonodárce může v těchto situacích libovolně rozlišovat. Rovnost chráněná čl. 1 Listiny totiž takovéto omezení nemá a dopadá na všechny rozlišovací důvody [srovnej např. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.) či usnesení sp. zn. I. ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014, bod 17]. Je však ustálenou judikaturou Ústavního soudu, že tato rovnost podle čl. 1 Listiny může být porušena pouze

Sbirka_nalezu-77.indd 370 18.11.16 13:59

v případě, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl, a jedná se tak o libovůli [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]".

78. Ústavněprávní východiska své rozhodovací činnosti týkající se principu rovnosti musel Ústavní soud vztáhnout k charakteru přezkoumávané právní normy. Navrhovatel poukazoval ve svém podání na to, že tytéž skutečnosti, které není možné objektivně ovlivnit (jako vznik dočasné pracovní neschopnosti a délka jejího trvání), se odlišně, a to zásadním způsobem, promítnou do práva na hmotné zabezpečení ve formě podpory v nezaměstnanosti u dvou základních forem pracovního poměru. Jinak řečeno, podle názoru navrhovatele dochází k neospravedlnitelné diskriminaci mezi pracovními poměry na dobu určitou a neurčitou (ostatně předtím žalobce takto argumentoval v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu). Namítaným diskriminačním důvodem je tedy to, zda byl pracovní poměr uzavřen na dobu určitou či neurčitou.

79. Vyšel-li Ústavní soud z charakteru přezkoumávané právní normy, pak podle jeho názoru nejde v projednávané věci o případ diskriminace přímé, podle níž by se s danou osobou zacházelo odlišně z důvodu, jenž by byl jedním ze zakázaných důvodů vyčleňování. Naopak konstrukce rozporované právní normy je založena na zcela neutrálním kritériu. Ústavní soud proto musel přezkoumat dotčenou právní normu z hlediska nepřímé (resp. zprostředkované nebo skryté) diskriminace, jejíž ústavní východisko spočívá v čl. 3 odst. 1 Listiny. Předpokladem nepřímé diskriminace je dle ústavněprávní dogmatiky to, že určitá obecná právní úprava, jež formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, vyvolává diskriminaci při své aplikaci (Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. Rovnost a diskriminace. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 52). Předmětem nepřímé diskriminace je proto nepříznivý (resp. nerovný) dopad obecných pravidel, která jsou v obecné rovině formálně v pořádku a aplikují se „rovně". Příčinou bývá vadná konstrukce normy, kdy na základě zdánlivě neutrálního kritéria je ze zakázaného důvodu (např. rasa, etnický původ, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženství nebo víra atd.) určitá skupina osob znevýhodněna oproti ostatním, přičemž dané kritérium není věcně odůvodněno oprávněným účelem a prostředky k jeho dosahování jsou přiměřené a nezbytné (srov. ibid.). Jinak řečeno, platí, že v případě nepřímé diskriminace bylo jako kritérium rozlišování zvoleno kritérium na první pohled neutrální, které však nepřiměřeně dopadá na chráněnou skupinu (viz Bobek, M. Zákaz diskriminace. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 109).

80. Ústavní soud poznamenává, že shodně s právní dogmatikou pak např. antidiskriminační zákon [zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení

Sbirka_nalezu-77.indd 371 18.11.16 13:59

a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů] vymezuje v § 3 odst. 1 nepřímou diskriminaci jako „takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 [sem patří důvody jako rasa, etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientace, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víra či světový názor] osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné“.

81. V projednávané věci ovšem neplatí, že by zvolené kritérium mělo diskriminační výsledek na určitou ústavně chráněnou skupinu, jak ji vymezuje čl. 3 odst. 1 Listiny. Navrhovatel nepředložil žádný argument, že by inkriminovaná norma nepřiměřeně dopadala na určitou chráněnou skupinu, a ani Ústavní soud nemá žádný důvod se domnívat, že by tomu tak v projednávané věci snad bylo. V dané věci nelze namítaný diskriminační důvod podřadit ani pod pojem „jiné postavení“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny.

82. Je-li v případě nepřímé diskriminace nezbytné, aby na první pohled neutrální kritérium dopadalo o poznání silněji na chráněnou skupinu, jejímž by byl žalobce členem, tak nejenže zaměstnanci na dobu určitou bez dalšího zásadně takovou skupinu netvoří (chráněná skupina je totiž definována podle etnických, rodových, pohlavních nebo jiných znaků), nýbrž případ zaměstnance, jehož kauza byla důvodem (pro) podání návrhu obecného soudu, je do značné míry individualizovaný, jelikož vyplývá z konjunkce nahodilých faktorů, jakými byly dlouhodobé žalobcovy zdravotní problémy způsobující pracovní neschopnost v délce přesahující jeden rok a listopadová novelizace předmětného ustanovení zákona, k níž došlo v situaci, kdy byl žalobce ještě v pracovní neschopnosti. Podle názoru Ústavního soudu se proto za daných jedinečných okolností nemůže jednat o ústavně zakázanou nepřímou diskriminaci, jelikož již z jejího ústavně-dogmatického vymezení vyplývá, že nesměřuje k individualizované ochraně konkrétního práva nějaké osoby (srov. Fredman, S. Discrimination Law. Oxford : Oxford University Press, 2011, s. 183). V jejím případě se totiž nejedná o otázku jednotlivého osudu, nýbrž o „strukturální“ nerovnosti a jejich dopady. Musí jít tedy o diskriminační zacházení se (navíc s tzv. chráněnou, jistými atributy tedy vymezenou) skupinou, nikoliv jen o odlišné zacházení s jednotlivci. Posuzování nepřímé diskriminace se totiž odpoutává od konkrétních stěžovatelů, a proto by bylo nepřípustným aktivismem ze strany Ústavního soudu rozhodovat o ústavní konformitě napadené právní normy s ohledem na individualizovaný případ žalobce.

83. Jak ostatně vyplývá i z navrhovatelova podání, i podle něj nešlo v dané věci nakonec výlučně o skutečnost, že měl pracovní poměr sjednaný

Sbirka_nalezu-77.indd 372 18.11.16 13:59

na dobu určitou v kontrastu s pracovním poměrem na dobu neurčitou, ale o pracovní poměr na dobu určitou při pracovní neschopnosti trvající déle než jeden rok. Není tudíž problémem samo uzavření pracovního poměru na dobu určitou, nýbrž musí se k tomu připojit ještě další, a to značně nepředvídatelné a nahodilé okolnosti. Proto považuje Ústavní soud namítanou diskriminaci pracovních poměrů na dobu určitou ve srovnání s pracovními poměry na dobu neurčitou za zavádějící, jelikož v kauze, které se týká navrhovatelovo podání, nastalo spojení několika faktorů (tj. daný žalobce se v době trvání tohoto poměru stal práceneschopným, jeho pracovní poměr skončil v průběhu trvání dočasné pracovní neschopnosti a později byl žalobce shledán práceschopným). Dotčené ustanovení obsahuje neutrální pravidlo, dvouleté období, jež je stejné pro všechny skupiny zaměstnanců, ovšem může dopadnout odlišně na některé specifické, ovšem nepředvídatelné situace, a to proto, že složitost lidských životů se jen těžce vměstnává do těchto zákonných podmínek. Ačkoliv pracovní poměr na dobu neurčitou může poskytovat vyšší míru ochrany z hlediska skončení pracovního poměru (zaměstnanci nelze dát výpověď během pracovní neschopnosti, případně pokud mu výpověď byla dána před vznikem pracovní neschopnosti, pracovní poměr trvá ještě po určitou dobu po jejím skončení), lze si představit situace, kdy ani existence pracovního poměru na dobu neurčitou v kombinaci s výpovědí a s pracovní neschopností nezajistí uchazeči o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti.

84. Uvedené závěry lze pak vztáhnout i k argumentaci veřejného ochránce práv „Vybranou kazuistikou šetření veřejného ochránce práv" (bod 20), z níž nelze ještě dovozovat existenci určité, natož pak chráněné skupiny, jejíž existence by měla být pro Ústavní soud důvodem vyslovení protiústavnosti rozporovaného ustanovení. Neobstojí pak ani argument, že se dané případy nedají řešit v systému hmotné nouze (viz body 55–56). Ústavní pořádek představuje vzájemně propojený strukturální celek, který směřuje k ochraně nejvyšší hodnoty lidské důstojnosti a lidsky důstojného života, přičemž volba konkrétního systému, jak udržet stav důstojnosti, je již záležitostí zákonodárce. Podpora v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny musí být garantována pouze u osob, které právě ztratily příjem z výdělečné činnosti, jelikož nemohou získat přiměřené zaměstnání, tj. u těch, kdo mají možnost pracovat a jsou ochotní pracovat, zatímco u těch, kteří byli dlouhodobě nemocní, se naproti tomu v zásadě vychází z absence této možnosti, a proto se postupuje podle jiných pravidel a jejich situace se pak řeší v rámci jiného druhu sociálních dávek. To lze vztahovat i na situaci, kdy určité osoby znovu nabydou schopnosti pracovat, ovšem v důsledku dlouhodobé nemoci nesplní již zákonem stanovené podmínky (resp. určitou dobu účasti na důchodovém pojištění v rámci rozhodného období), jelikož jejich pracovní neschopnost trvala déle než jeden rok.

Sbirka_nalezu-77.indd 373 18.11.16 13:59

IX.

85. V případě sociálních práv obecně platí, že by se Ústavní soud neměl pokoušet nahrazovat racionální úvahu zákonodárce svou vlastní úvahou, jakkoliv by snad mohla být rovněž (ba dokonce možná ještě více) racionální. Platí přitom, že „množství konkrétních racionálních řešení připadajících v úvahu v jednom konkrétním případě řešení distribuce veřejných statků může být poměrně vysoké, což je dáno samotnou výsledečnou povahou pozitivních závazků. Soudy ovšem poskytují pouze ochranu subjektivním právům, odpovědnost za volbu způsobu distribuce veřejných statků naopak náleží zákonodárné moci“ (srov. Boučková, P. Rovnost a sociální práva. Praha : Auditorium, 2009, s. 37). Tyto závěry je možno vztahovat např. i k argumentaci navrhovatele stran koncepční a logické provázanosti daného ustanovení s jinými ustanoveními zákonů (bod 6) a stejně tak k argumentaci veřejného ochránce práv stran rozdílů mezi podporou v nezaměstnanosti a důchodovým pojištěním (bod 20). Nadto Ústavní soud přesto poznamenává, že délka podpůrčí doby v nemocenském pojištění byla stanovena historicky dosti velkoryse; to však ještě neznamená, že by bylo nezbytné tuto dobu automaticky stavět naroveň dobám příslušnosti k jiným systémům (např. v důchodovém pojištění se také nezohledňuje jakákoli doba nezaměstnanosti apod.). Napadená norma upravuje toliko délku rozhodného období, neupravuje náhradní doby, které byly navrhovateli – jak lze dovozovat z jeho podání – též trnem v oku (bod 9); náhradní doby zaměstnání definuje § 41 odst. 3, resp. odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Svým způsobem tak problémem pro navrhovatele nebyla samotná délka rozhodného období, nýbrž spíše absence toho, že by se doba dočasné pracovní neschopnosti, která vznikla v době výdělečné činnosti nebo v ochranné lhůtě, pro účely podpory v nezaměstnanosti považovala za dobu náhradní (případně, že by bylo rozhodné období rozšířeno o tu dobu, kdy zaměstnanec nemohl z důvodu nezávisejícího na jeho vůli pracovat, jak je to např. upraveno v Kanadě). Ústavní soud poukazuje na právní úpravu na Slovensku, kde existuje pojištění v nezaměstnanosti (zákon č. 461/2003 Sb., o sociálnom poistení), přičemž v § 104 odst. 2 citovaný zákon stanoví, že pojištěnec, který byl po skončení výkonu činnosti zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou zařazen do evidence nezaměstnaných, má nárok na dávku v nezaměstnanosti, pokud byl v posledních čtyřech letech před zařazením do evidence pojištěn z výkonu činnosti zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou nejméně dva roky. Jde o výjimku z pravidla, podle kterého jinak nárok vznikne, jestliže v posledních třech letech byl pojištěný dva roky. Pro pracovní poměry na dobu určitou se prodlužuje rozhodné období jako *lex specialis*. Je ale již na zákonodárci, zda přijme takovouto, k zaměstnancům zaměstnaným na dobu určitou, případně k zaměstnancům dočasně nezpůsobilým k práci z důvodu pracovní

Sbirka_nalezu-77.indd 374 18.11.16 13:59

neschopnosti přece jen vstřícnější úpravu. Ústavní soud nepřehlédl, že Poslanecká sněmovna projednává jako tisk 296/0 změnu zákona o zaměstnanosti, přičemž vláda navrhla, aby případy dlouhodobé pracovní neschopnosti byly za vymezených podmínek považovány pro účely podpory v nezaměstnanosti za dobu náhradní. Tato úprava se ovšem má vztahovat toliko na řízení o podpoře v nezaměstnanosti zahájená po účinnosti této novelizace.

X.

86. Shrnuto, normativní obsah ústavní normy čl. 26 odst. 3 Listiny je dále omezen čl. 41 odst. 1 Listiny, protože se ho jako práva lze dovolat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavně zaručené právo podle čl. 26 odst. 3 Listiny lze realizovat prostřednictvím „prováděcího" zákona, jenž stanovuje konkrétní obsah tohoto základního práva. Zákonodárce tak musí z obsahového hlediska dbát na to, aby takovým zákonem nebyly dotčeny podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny), totéž pak platí pro orgány veřejné moci, jež je aplikují a interpretují. Z tohoto pohledu se však otázka, zda poskytování podpory v nezaměstnanosti náleží uchazeči o zaměstnání za situace, kdy byla změněna délka rozhodného období ze tří na dva roky, jeví nikoliv jako rozhodující, neboť je na vůli zákonodárce, za jakých podmínek hmotné zabezpečení v takovýchto případech poskytne, tedy zda nějakým způsobem „zvýhodní" postavení těch, kteří pracovali v rámci rozhodného období ve větším poměru než ostatní. Přezkoumávaná právní úprava nijak neodporuje účelu ústavní garance podpory hmotného zajištění těch, kdo bez své viny nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací.

87. Toliko jako *obiter dictum* ovšem Ústavní soud k navrhovatelovu návrhu ještě poznamenává, že některé problémy obdobného typu, jaké vznesl navrhovatel, lze řešit rozšířením přechodných ustanovení novelizace zákona. Napadené ustanovení je prima facie neutrální: stanoví, že rozhodným obdobím pro posouzení toho, zda byla naplněna podmínka jednoho roku důchodového pojištění, bude období dvou let před vznikem sociální události. Jeho derogací nelze řešit nepříznivé dopady do vysoce individualizované věci, jež byla podkladem podání návrhu k Ústavnímu soudu (viz bod 82). Ústavní soud má za to, že by bývalo bylo možno z hlediska racionálního a sociálně citlivého zákonodárce uvažovat o zakotvení například jednoročního přechodného období, v němž by se u nároků vzniklých v tomto prvním roce účinnosti nové právní úpravy alternativně ještě zkoumalo naplnění doby zaměstnání podle dříve platné úpravy. Nicméně tento „nedostatek" nelze hodnotit jako neústavní (viz body 72–74) – spíše jde o politickou vůli parlamentní většiny nebo možná i o (ne)schopnost domyslet důsledky úpravy.

Sbirka_nalezu-77.indd 375 18.11.16 13:59

88. Ústavní soud konstatuje, že nebyly shledány důvody pro vyhovění návrhu na zrušení v záhlaví citovaného ustanovení napadeného zákona, a proto byl návrh zamítnut.

Sbirka_nalezu-77.indd 376 18.11.16 13:59

Č. 94
K nepřípustnosti neodůvodněného trvání předběžného opatření upravujícího poměry dítěte po dlouhou dobu

I. Odnětí dítěte z péče rodičů – ať už k němu dojde na základě meritorního rozhodnutí, či provizorně na základě předběžného opatření soudu – představuje zcela zásadní zásah do práva jak rodičů, tak dítěte na rodinný život a jako takové musí být vždy považováno za krajní řešení nedostatečné péče rodičů o dítě. Zásadně se musí jednat o opatření dočasné, doprovázené snahou příslušných orgánů veřejné moci napomoci co nejrychlejšímu opětovnému sloučení rodiny. Předběžné opatření, jímž je dítě odebráno z péče rodičů (§ 76a občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, § 452 zákona o zvláštních řízeních soudních), musí být chápáno jako krátkodobé provizorium, ne dlouhodobé řešení či „kvazidefinitivní" rozhodnutí, a po zahájení řízení ve věci musí obecné soudy postupovat tak, aby řízení mohlo být co nejdříve, zpravidla v řádu měsíců, ukončeno meritorním rozhodnutím. Navíc splnění podmínek pro nařízení předběžného opatření nelze zkoumat jen při jeho nařízení a následně pouze mechanicky prodlužovat jeho trvání. Naopak po celou dobu trvání předběžného opatření, zvláště přesahuje-li několik měsíců, je nezbytné průběžně zkoumat jeho opodstatněnost a přiměřenost. Toto zkoumání je pak třeba náležitě reflektovat v odůvodnění rozhodnutí o dalším trvání předběžného opatření, prostřednictvím něhož obecné soudy mohou realizovat pozitivní závazek státu usilovat o opětovné sloučení rodiny. Z hlediska práva na rodinný život, zaručeného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je tak zásadně nepřípustné, aby dítě bylo odebráno z péče rodičů na základě předběžného opatření po dobu téměř jednoho roku či delší, a to tím spíše, pokud trvání předběžného opatření není odůvodňováno a průběžně není zvažována jeho opodstatněnost a přiměřenost vzhledem k aktuálnímu vývoji a novým okolnostem případu.

II. Obecný soud nemůže odmítnout projednat opravný prostředek, kterým se rodič brání tak závažnému zásahu do svých základních práv, jako je (pokračující) odnětí dítěte z jeho péče, s odkazem na nesplnění podmínek jeho projednání, pokud toto bylo způsobeno nikoliv jednotlivcem, ale obecným soudem.

Sbirka_nalezu-77.indd 377 18.11.16 13:59

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 12. května 2015 sp. zn. I. ÚS 2903/14 ve věci ústavní stížnosti Anny Novákové (jedná se o pseudonym), zastoupené JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem, se sídlem Rumunská 28, Praha 2, proti usnesení Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109, usnesení Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-98, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139, proti postupu Městského soudu v Brně při rozhodování o důvodnosti trvání předběžného opatření nařízeného usnesením ze dne 7. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-10 a proti postupu statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed, jako orgánu sociálně-právní ochrany dětí, ve věci péče o nezletilou Annu Novákovou (jedná se o pseudonym), za účasti Krajského soudu v Brně, Městského soudu v Brně a statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed jako účastníků řízení a nezletilé Anny Novákové, t. č. v péči zařízení Chovánek – dětské centrum rodinného typu, příspěvková organizace, se sídlem Vejrostova 1361/8, Brno, zastoupené opatrovnicí Mgr. Annou Šabatovou, Ph.D., veřejnou ochránkyní práv, Adama Pavlíka (jedná se o pseudonym), t. č. ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Stráž pod Ralskem, a Městského státního zastupitelství v Brně jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 byla porušena základní práva stěžovatelky zaručená čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 5 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-98 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139 byla porušena základní práva stěžovatelky zaručená čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

III. Tato rozhodnutí se proto ruší.

IV. Ústavní stížnost se v částech, v nichž směřuje proti postupu Městského soudu v Brně a proti postupu statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed, odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 378 18.11.16 13:59

V. Krajskému soudu v Brně a Městskému soudu v Brně se ukládá, aby stěžovatelce nahradily náklady řízení před Ústavním soudem ve výši, která bude určena samostatným usnesením Ústavního soudu.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Podanou ústavní stížností stěžovatelka brojí proti v záhlaví uvedeným rozhodnutím Městského soudu v Brně a Krajského soudu v Brně ve věci péče o nezletilou Annu Novákovou (dceru stěžovatelky a vedlejší účastnici v řízení před Ústavním soudem, dále jen „nezletilá"), jakož i proti postupu Městského soudu v Brně v dané věci a proti postupu statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed, jako orgánu sociálně právní ochrany dětí (dále též „OSPOD"), ve věci péče o nezletilou.

2. Městský soud usnesením ze dne 7. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-10 nařídil předběžné opatření podle § 76a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění tehdy účinném (dále též „o. s. ř."), podle něhož se nezletilá odevzdává do péče zařízení Chovánek (dále jen „dětské centrum"), neboť se ocitla bez jakékoliv péče, je ohrožen její život a vážně ohrožen její příznivý vývoj. Trvání předběžného opatření bylo od té doby městským soudem periodicky prodlužováno, naposledy usnesením ze dne 3. 3. 2015.

3. Ústavní stížnost byla podána v době, kdy ještě nebylo rozhodnuto ve věci samé. Napadená rozhodnutí zahrnují usnesení Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41 o prodloužení trvání nařízeného předběžného opatření o jeden měsíc, do 7. 10. 2013, navazující usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 o odmítnutí stěžovatelčina odvolání proti předešlému citovanému usnesení městského soudu, dále usnesení městského soudu ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/201-98 o zamítnutí návrhu stěžovatelky na zrušení předběžného opatření a navazující usnesení krajského soudu ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139 o potvrzení předešlého citovaného usnesení městského soudu k odvolání stěžovatelky.

4. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 22. 10. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-247 byla nařízena ústavní výchova nezletilé s umístěním do dětského centra, do jehož péče byla nezletilá umístěna již předběžným opatřením o 16 měsíců dříve. Proti tomuto rozhodnutí si stěžovatelka podala odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Řízení ve věci tedy stále běží. Nezletilá se stále nachází v dětském centru, celkem již po dobu 23 měsíců bez pravomocného rozhodnutí věci.

Sbirka_nalezu-77.indd 379 18.11.16 13:59

II. Argumentace stěžovatelky, účastníků a vedlejších účastníků řízení

5. Stěžovatelka namítá, že napadenými rozhodnutími obecných soudů, jakož i napadenými postupy městského soudu a OSPOD byla porušena její základní práva, a to práva zaručená čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a 5, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina"), čl. 6 odst. 1, čl. 8, 13 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „evropská Úmluva") a čl. 5, čl. 13 odst. 1, čl. 23 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

6. Stěžovatelka zdůrazňuje, že odnětím nezletilé z její péče bylo zasaženo do jejího práva na rodinný život dle čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy, neboť tento zásah nesplnil dvě ze tří klíčových podmínek, a to podmínku legality (soulad se zákonem) a podmínku přiměřenosti (nezbytnost v demokratické společnosti).

7. Nesplnění podmínky legality zásahu spatřuje stěžovatelka v absenci odůvodnění jak usnesení o nařízení předběžného opatření, tak následujících usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření; tato následující usnesení dokonce ani neobsahují část nazvanou „odůvodnění", nýbrž po výroku následuje už jen poučení. Stěžovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1554/08 ze dne 15. 1. 2009 (N 12/52 SbNU 121) a dále též na zákonnou úpravu, podle níž při prodlužování předběžného opatření po uplynutí 6 měsíců od jeho nařízení musí soud uvést i vážné důvody či objektivní příčiny, proč dosud nebylo možno skončit řízení ve věci samé.

8. Porušení podmínky přiměřenosti zásahu stěžovatelka shledává v neustálém prodlužování trvání předběžného opatření (v době podání ústavní stížnosti po dobu delší než jeden rok). Odnětí dítěte z jeho rodinného prostředí by vždy mělo být jen přechodným opatřením, přičemž stát má pozitivní závazek přijmout kroky k usnadnění co nejrychlejšího znovusjednocení rodiny a s postupem času naléhavost tohoto závazku vzrůstá. Na to však ve stěžovatelčině případě vůbec nebylo dbáno. Obecné soudy pouze mechanicky prodlužovaly trvání předběžného opatření, aniž by skutečně zkoumaly odůvodněnost takového opatření a zvažovaly změnu okolností, která byla ve spise dokládána (stěžovatelka odkazuje zejména na svou spolupráci s nevládními organizacemi, navázanou jen částečně prostřednictvím OSPOD, ve snaze řešit své potíže a okolnosti, které vedly k nařízení předběžného opatření, jakož i na zpracovaný znalecký posudek se závěrem o její schopnosti plnit mateřskou roli za dozoru autority). Navíc v tomto ohledu selhal také OSPOD, na němž především bylo naplnění zmíněného pozitivního závazku státu. Tomuto úkolu OSPOD nedostál, neboť v daném případě – již od zařazení nezletilé do evidence OSPOD – vystupoval spíše pasivně, neposkytoval stěžovatelce nezbytnou podporu, a naopak případně činil až represivní kroky vůči stěžovatelce. Podle stěžovatelky je

Sbirka_nalezu-77.indd 380 18.11.16 13:59

tak dokonce možné, že celé situaci vedoucí k nařízení předběžného opatření mohlo být i zabráněno. V neposlední řadě pak stěžovatelka kritizuje městský soud, který při rozhodování o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření konstatoval, že stěžovatelka nedoložila existenci dozoru autority, jak jej zmínil znalec, čímž městský soud nepřípustně přenesl důkazní břemeno na stěžovatelku.

9. Dále stěžovatelka namítá, že coby osobě s postižením a taktéž matce dítěte s postižením se jí nedostalo přiměřené podpory ze strany státu (OSPOD) při péči o nezletilou ve smyslu Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, a tak došlo též k porušení čl. 23 této úmluvy a zákazu diskriminace dle této úmluvy i dle čl. 14 ve spojení s čl. 8 evropské Úmluvy.

10. Konečně stěžovatelka poukazuje na neústavní postup krajského soudu, který odmítl její odvolání proti usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření s tím, že napadené usnesení již pozbylo účinnosti, čímž se fakticky dopustil odepření spravedlnosti, rozporného s principy spravedlivého procesu. Krajský soud přitom vůbec neuvážil, že časová prodleva s předložením odvolání krajskému soudu a rozhodnutím o něm nebyla zaviněna stěžovatelkou, ale naopak oběma obecnými soudy. Krajský soud tak stěžovatelce znemožnil domoci se zrušení zjevně nezákonného rozhodnutí, a navíc jí tak uzavřel i cestu k uplatnění práva na náhradu nemajetkové újmy dle 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.

11. Stěžovatelka též požádala o přiznání náhrady nákladů zastoupení v řízení před Ústavním soudem.

12. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci a vedlejší účastníci řízení, s výjimkou Městského soudu v Brně.

13. Krajský soud v Brně poukázal zejména na specifičnost rozhodování o předběžném opatření, při němž není třeba provádět dokazování, ale postačí pouze osvědčení tvrzených skutečností a splnění dalších zákonných předpokladů, a uzavřel, že podle jeho názoru jsou jeho rozhodnutí napadená ústavní stížností ústavně souladná.

14. OSPOD ve svém vyjádření uvedl, že spisová dokumentace nezletilé je u něj vedena od srpna 2011 a intenzivnější práce v rodině byla započata v červnu 2012, kdy byl mimo jiné podán podnět na zahájení řízení o výchovné opatření u soudu. Tento krok OSPOD vnímal jako specifický „druh motivace“, aby si rodiče nezletilé uvědomili závažnost všech skutečností, změnili svůj přístup k péči o nezletilou a začali se řídit doporučeními odborníků. Když posléze stěžovatelka nedostatky ve svém přístupu začala napravovat, byl podnět na zahájení řízení vzat zpět, byť bylo nadále pokračováno se sledováním situace v rodině. OSPOD se snažil rodiče motivovat

Sbirka_nalezu-77.indd 381 18.11.16 13:59

ke spolupráci se sociální pracovnicí, která by do rodiny pravidelně týdně docházela, zejména s ohledem na postižení dítěte. Vzhledem k někdy problematickým bytovým podmínkám stěžovatelky jí OSPOD též nabízel možnost azylového bydlení s doprovodným sociálním programem, což však stěžovatelka odmítala. Dále OSPOD ve svém vyjádření zdůraznil, že i po umístnění nezletilé do dětského centra se snaží podporovat kontakt stěžovatelky s nezletilou, navíc se angažoval i ve spolupráci stěžovatelky s nevládními organizacemi. Vyvíjená aktivita OSPOD tak mimo jiné plně kompenzuje dosavadní neuspořádání případové konference.

15. Opatrovnice nezletilé, kterou byla pro řízení před Ústavním soudem usnesením ze dne 23. 9. 2014 č. j. I. ÚS 2903/14-38 ustanovena veřejná ochránkyně práv, se ve svém vyjádření částečně ztotožnila s námitkami stěžovatelky, a to co do porušení jejího práva na spravedlivý proces a práva na rodinný život, jakož i práva nezletilé na rodinný život. K tomu došlo neustálým prodlužováním trvání předběžného opatření bez toho, aby se soud zabýval jeho přiměřeností a aby tato svá usnesení byť i stručně odůvodňoval. Přitom takové odůvodnění, z něhož by alespoň implicitně vyplynuly podmínky, za nichž by se nezletilá mohla vrátit do péče stěžovatelky, by též mohlo přispět k rychlejšímu vyřešení situace dítěte. Opatrovnice souhlasila i se stížnostními námitkami proti odmítavému rozhodnutí krajského soudu ve věci stěžovatelčina návrhu na zrušení předběžného opatření. Naopak oproti stěžovatelce měla opatrovnice za to, že umístění do dětského centra bylo po určitou dobu v nejlepším zájmu nezletilé a zejména že OSPOD nerezignoval na plnění svých pozitivních závazků. Podle opatrovnice tento jak před nařízením předběžného opatření zasahoval do rodinné péče o nezletilou přiměřeně a poskytoval stěžovatelce aktivní podporu při řešení jejích potíží s péčí o nezletilou, tak i po nařízení předběžného opatření se vážně zabýval opětovným sloučením matky a dítěte; ba dokonce při jednání před městským soudem v říjnu 2014 navrhl svěření nezletilé do péče matky se současným stanovením dohledu nad výchovou. Závěrem pak opatrovnice vyjádřila své přesvědčení, vycházející zejména ze znaleckého posudku zpracovaného v řízení i aktivního přístupu matky k řešení svých potíží a nedostatků v péči o nezletilou, že by stěžovatelka měla o nezletilou pečovat za trvalého a pravidelného dozoru. Stát by měl vyvinout úsilí k vytvoření podmínek pro péči stěžovatelky o nezletilou a měl by stěžovatelku maximálně podpořit v její mateřské roli.

16. Vedlejší účastník – otec nezletilé se ztotožnil s ústavní stížností a dodal, že žádá, aby nezletilá byla svěřena zpět do péče své matky.

17. Městské státní zastupitelství v Brně (dále též „MSZ“) coby vedlejší účastník řízení předně zpochybnilo přípustnost ústavní stížnosti v části směřující proti odmítavému rozhodnutí krajského soudu a předešlému rozhodnutí městského soudu o prodloužení trvání předběžného opatření,

Sbirka_nalezu-77.indd 382 18.11.16 13:59

neboť zde stěžovatelka nevyčerpala žalobu pro zmatečnost coby dostupný prostředek k ochraně svého práva [MSZ zároveň odkázalo na stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 26/08 ze dne 16. 12. 2008 (ST 26/51 SbNU 839; 79/2009 Sb.)]. I podle MSZ zde ovšem došlo k pochybení jak městského soudu (průtahy v předložení odvolání krajskému soudu), tak krajského soudu (věcné neprojednání odvolání). Naopak samo neodůvodnění usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření je dle MSZ postupem zcela standardním. Rovněž se MSZ neztotožnilo se stížnostními námitkami proti postupu OSPOD. Závěrem MSZ odkázalo na výsledek trestního řízení vedeného se stěžovatelkou v souvislosti s incidentem ze dne 6. 6. 2013 a s podezřením na týrání nezletilé ze strany stěžovatelky, v němž byla stěžovatelka pravomocně uznána vinnou ze spáchání přečinu ohrožování výchovy dítěte (rozsudkem městského soudu ze dne 4. 12. 2014).

18. Na vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení stěžovatelka reagovala svými vyjádřeními. V nich se předně věnovala postupu OSPOD v jejím případě. Podrobně poukázala na pochybení OSPOD při vytváření individuálního plánu ochrany dítěte, resp. šířeji vyhodnocování potřeb dítěte a rodiny, i další nevhodné, případně též opožděné kroky OSPOD v jejím případě (neodpovídající potřebám nezletilé ani povinnosti k poskytnutí přiměřených úprav osobám se zdravotním postižením) a nedostatek zájmu OSPOD co do navrácení nezletilé zpět do stěžovatelčiny péče. Dále stěžovatelka reagovala na námitku městského státního zastupitelství o částečné nepřípustnosti ústavní stížnosti a podotkla, že žalobu pro zmatečnost v jejím případě, s ohledem na všechny jeho okolnosti, nelze považovat za účinný prostředek nápravy ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu i čl. 35 odst. 1 evropské Úmluvy [srov. i nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010 (N 146/58 SbNU 227)]. Stěžovatelka nesouhlasila ani s argumentací MSZ týkající se nedostatku odůvodnění napadeného rozhodnutí městského soudu o prodloužení trvání předběžného opatření a postupu OSPOD.

19. Na repliku stěžovatelky reagoval OSPOD, který nesouhlasil s kritikou stěžovatelky ohledně svého pochybení při vypracování individuálního plánu ochrany nezletilé a odkázal na svou aktuální snahu o svolání případové konference, která však dosud vždy (tj. třikrát) byla neúspěšná, neboť stěžovatelka se ve smluvený termín pokaždé bez omluvy nedostavila.

III. Dosavadní průběh řízení

20. Ústavní soud se seznámil se spisem Městského soudu v Brně sp. zn. 23 Nc 2411/2013 a zjistil, že nezletilá byla hned po svém narození zařazena do evidence OSPOD; až do dne 6. 6. 2013 však byla v péči stěžovatelky. Během této doby podal OSPOD dvakrát podnět k zahájení řízení o výchovném opatření ve věci péče o nezletilou (v červnu 2012 a v květnu 2013),

Sbirka_nalezu-77.indd 383 18.11.16 13:59

a to zejména kvůli nedůsledné docházce stěžovatelky k nezbytným lékařským prohlídkám či jiným úkonům s nezletilou; o uložení výchovného opatření však nebylo rozhodnuto.

21. Dne 6. 6. 2013 byla nezletilá stěžovatelce odebrána, a to poté, co stěžovatelka pod vlivem alkoholu při vystupování z prostředku městské hromadné dopravy upustila kočár s nezletilou, která pak z kočáru vypadla na zem. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-10 bylo k návrhu OSPOD z téhož dne nařízeno předběžné opatření podle § 76a občanského soudního řádu, podle něhož se nezletilá odevzdává do péče dětského centra, neboť se ocitla bez jakékoliv péče, je ohrožen její život a vážně ohrožen její příznivý vývoj. S odkazem na § 169 odst. 2 o. s. ř. toto usnesení neobsahovalo odůvodnění. Stěžovatelka dané usnesení odvoláním nenapadla (na rozdíl od vedlejšího účastníka – otce nezletilé).

22. Usnesením městského soudu ze dne 20. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-15 bylo zahájeno řízení o výchovné opatření u nezletilé a jejím opatrovníkem byl ustanoven OSPOD. Usnesením městského soudu ze dne 20. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-16 bylo trvání nařízeného předběžného opatření prodlouženo o jeden měsíc; toto rozhodnutí neobsahovalo žádné odůvodnění. Následně bylo trvání předběžného opatření periodicky prodlužováno vždy o jeden měsíc obdobnými usneseními městského soudu (usnesení ze dne 26. 7. 2013, 2. 9. 2013, 4. 10. 2013, 4. 11. 2013, 6. 12. 2013, 30. 12. 2013, 5. 2. 2014, 5. 3. 2014, 31. 3. 2014, 7. 5. 2014, 3. 6. 2014, 23. 6. 2014, 30. 7. 2014, 2. 9. 2014, 24. 9. 2014, 20. 10. 2014, 5. 12. 2014, 6. 1. 2015, 30. 1. 2015, 3. 3. 2015). Některá z těchto usnesení stěžovatelka napadla odvoláními, jež buď byla krajským soudem odmítnuta, anebo o nich dosud nebylo rozhodnuto.

23. Usnesení městského soudu ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41 o prodloužení trvání nařízeného předběžného opatření o jeden měsíc, tj. do 7. 10. 2013, stěžovatelka rovněž napadla odvoláním. Jak vyplývá ze spisu městského soudu ve věci, dne 4. 2. 2014 byl stěžovatelce adresován přípis s oznámením, že vzhledem k tomu, že o odvolání stěžovatelky dosud nebylo rozhodnuto, předběžné opatření již zaniklo a nezletilou je třeba neodkladně propustit do péče stěžovatelky. Následně dne 6. 2. 2014 byl stěžovatelce zaslán další přípis městského soudu s informací o přehodnocení předtím uvedeného právního názoru a o tom, že nařízené předběžné opatření dosud nezaniklo. Dne 5. 2. 2014 byla věc předložena k rozhodnutí o stěžovatelčině odvolání Krajskému soudu v Brně. Usnesením ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 krajský soud stěžovatelčino odvolání odmítl. Učinil tak s poukazem na § 218 o. s. ř., neboť přezkoumávané rozhodnutí, prodlužující předběžné opatření do 7. 10. 2013, v době rozhodování krajského soudu již pozbylo své účinnosti a stalo se bezpředmětným.

Sbirka_nalezu-77.indd 384 18.11.16 13:59

24. Dne 29. 1. 2014 stěžovatelka podala návrh na zrušení nařízeného předběžného opatření, v němž poukázala zejména na nepřiměřenost trvajícího odnětí nezletilé z péče stěžovatelky, neboť s ohledem na učiněné závěry soudního znalce, jakož i na změny v přístupu stěžovatelky k věci a její spolupráci s nevládními organizacemi (IQ Roma servis, Společnost Podané ruce) i OSPOD lze mít za to, že nedostatky ve stěžovatelčině výchově nezletilé a péči o ni mohou být odstraněny formou dozoru. Usnesením městského soudu ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-98 byl stěžovatelčin návrh zamítnut jako nedůvodný, přičemž městský soud zohlednil dosud probíhající trestní řízení proti stěžovatelce pro přečin týrání svěřené osoby a ohrožování výchovy dítěte, ukončení stěžovatelčiny spolupráce se Společností (dříve Sdružením) Podané ruce a skutečnost, že stěžovatelka nedoložila existenci pravidelného a trvalého dozoru autority ve vztahu k sobě.

25. Proti tomuto rozhodnutí městského soudu podala stěžovatelka odvolání, v němž poukázala jednak na to, že se městský soud nevypořádal s jejími námitkami o nepřiměřenosti trvajícího odnětí nezletilé z její péče a o pochybení OSPOD, jednak na nesprávné posouzení skutkového stavu věci městským soudem a jednak na irelevanci probíhajícího trestního řízení proti ní s ohledem na zásadu presumpce neviny. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139 bylo odvoláním napadené usnesení městského soudu potvrzeno. Krajský soud neshledal odvolací námitky důvodnými a právně relevantními, naopak podle něj se s nimi již náležitě a dostatečně vypořádal městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí, s nímž se krajský soud plně ztotožnil a na nějž rovněž pro stručnost odkázal.

26. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 22. 10. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-247 byla nařízena ústavní výchova nezletilé s umístěním do Chovánku – dětského centra rodinného typu, p. o., Vejrostova 1361/8, Brno. Městský soud dospěl k závěru, že výchova nezletilé je hluboce narušena a její příznivý vývoj je ohrožen. Stěžovatelka dosud neprokázala, že je schopna souvislé a kvalitní péče o nezletilou, a protože nebyla zjištěna ani jiná osoba, které by nezletilá mohla být svěřena, byla u nezletilé nařízena ústavní výchova. Toto rozhodnutí ve věci samé napadla stěžovatelka odvoláním, o němž dosud Krajský soud v Brně nerozhodl.

IV. Posouzení Ústavního soudu

27. Před samotným věcným projednáním ústavní stížnosti se Ústavní soud musel zabývat otázkou, zda ústavní stížnost splňuje všechny formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), včetně podmínky přípustnosti. Při tom dospěl k závěru, že ústavní stížnost je nepřípustná v částech směřujících proti postupu Městského soudu v Brně při

Sbirka_nalezu-77.indd 385 18.11.16 13:59

rozhodování o důvodnosti trvání předběžného opatření nařízeného usnesením ze dne 7. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-10 a proti postupu statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed, jako orgánu sociálně-právní ochrany dětí ve věci péče o nezletilou. Naopak v části směřující proti rozhodnutím obecných soudů je ústavní stížnost přípustná a splňuje i všechny další zákonné náležitosti. Pro přehlednost bude nepřípustnost ústavní stížnosti ve shora uvedeném rozsahu osvětlena až závěrem odůvodnění tohoto nálezu (viz body 69 až 73), po provedení věcného přezkumu ústavní stížnosti v přípustném rozsahu.

28. Ústavní soud výslovně zdůrazňuje, že ústavní stížnost byla shledána přípustnou i v části napadající usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 a předešlé usnesení Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41, a to přestože stěžovatelka proti odmítavému usnesení krajského soudu nebrojila žalobou pro zmatečnost (dle § 229 odst. 4 o. s. ř.). Přípustnost ústavní stížnosti dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je vázána na předchozí vyčerpání všech procesních prostředků, které stěžovateli zákon k ochraně jeho práva poskytuje [včetně žaloby pro zmatečnost – viz stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 26/08 ze dne 16. 12. 2008 (ST 26/51 SbNU 839; 79/2009 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]; takové procesní prostředky by však zároveň měly splňovat kritérium efektivity. To znamená, že by měly být objektivně způsobilé zajistit adekvátní a skutečnou nápravu porušení práva ve všech případech, kdy je taková situace zjištěna [tj. nejen vzhledem k jednotlivému případu stěžovatele; srov. Langášek, T. in Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 380; v rozhodovací praxi Ústavního soudu srov. například nález sp. zn. II. ÚS 599/02 ze dne 23. 11. 2004 (N 175/35 SbNU 343) či nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010 (N 146/58 SbNU 227) přímo v kontextu předběžného opatření dle § 76a o. s. ř.].

29. Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že v daném případě nelze žalobu pro zmatečnost považovat za efektivní prostředek nápravy namítaného porušení práva stěžovatelky. U krajského soudu stěžovatelka brojila proti rozhodnutí o prodloužení trvání předběžného opatření o další měsíc; její odvolání bylo posléze odmítnuto s tím, že se v mezidobí stalo bezpředmětným, neboť uplynula účinnost napadeného rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že zde byl velmi důležitý faktor času. I s ohledem na závažnost zásahu v podobě prodloužení trvání předběžného opatření dle § 76a o. s. ř., tj. pokračujícího odnětí nezletilé z péče stěžovatelky, pak proto lze uzavřít, že za takové situace by za efektivní, a tedy vyžadující vyčerpání dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, mohl být považován jen takový procesní prostředek, který by byl způsobilý zajistit mimo jiné včasnou ochranu proti

Sbirka_nalezu-77.indd 386 18.11.16 13:59

uvedenému zásahu. Takovou záruku však žaloba pro zmatečnost, jejíž projednání není vázáno žádnými lhůtami, zřejmě neskýtá. Proto Ústavní soud v projednávaném případě netrval na vyčerpání tohoto mimořádného opravného prostředku (viz též nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09, citovaný shora).

30. Ústavní soud tedy přistoupil k věcnému projednání ústavní stížnosti v rozsahu, v němž byla shledána přípustnou, přičemž dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v tomto rozsahu rovněž důvodná. Obecné soudy se svými rozhodnutími dopustily porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv, a to práva na rodinný život dle čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 a 5 Listiny a čl. 8 evropské Úmluvy a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nadcházející části odůvodnění nálezu se budou nejprve věnovat stěžovatelčinu právu na rodinný život a právu na spravedlivý proces, jež jsou v projednávaném případě do určité míry úzce provázané (A.), následně právům stěžovatelky jako osoby se zdravotním postižením (B.) a závěrem bude osvětlena částečná nepřípustnost ústavní stížnosti (C.).

A. Práva stěžovatelky na rodinný život a na spravedlivý proces

1. Principy vyplývající z judikatury Ústavního soudu a ESLP

31. Ústavní soud, obdobně jako Evropský soud pro lidská práva, ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje význam práva na rodinný život zaručeného obecně v čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 evropské Úmluvy, jehož základním prvkem je soužití rodičů a dětí – právě v jeho rámci se má uskutečňovat péče o děti a jejich výchova ze strany rodičů, na což mají jak děti, tak i rodiče právo podle čl. 32 odst. 4 Listiny [nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 838/07 ze dne 10. 10. 2007 (N 157/47 SbNU 53) či nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3363/10 ze dne 13. 7. 2011 (N 131/62 SbNU 59)]. Vazba mezi matkou (resp. rodičem) a dítětem představuje nejpřirozenější lidskou vazbou a jeden z prvořadých předpokladů lidského vývoje (nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09, citovaný shora, bod 43). Jakékoliv opatření státu narušující tuto vazbu, resp. soužití rodičů a dětí, tak představuje zásah do práva na rodinný život (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *K. a T. proti Finsku* ze dne 12. 7. 2001 č. 25702/94, § 151; všechna rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na http://hudoc.echr.coe.int).

32. Právo na rodinný život není právem absolutním. Tak jak je zaručeno čl. 10 odst. 2 Listiny, podléhá tzv. imanentním omezením, plynoucím přímo z ústavního pořádku, tj. lze jej omezit pro kolizi s jiným základním právem či ústavně chráněným právním statkem. V souladu s čl. 32 odst. 4 Listiny pak práva rodičů na rodičovskou výchovu a péči mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona, přičemž zároveň dle čl. 4 odst. 4

Sbirka_nalezu-77.indd 387 18.11.16 13:59

Listiny musí být šetřena podstata a smysl takových omezení a tato nesmí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Též evropská Úmluva předvídá možnost oprávněně zasáhnout do práva na respektování rodinného života, avšak dle čl. 8 odst. 2 musí takový zásah být v souladu se zákonem, sledovat legitimní cíl (národní bezpečnost, veřejnou bezpečnost, hospodářský blahobyt země, ochranu pořádku a předcházení zločinnosti, ochranu zdraví nebo morálky či ochranu práv a svobod jiných) a být nezbytný v demokratické společnosti. To znamená, že zásah musí být opodstatněný, tedy odpovídat naléhavé společenské potřebě, a zejména musí být přiměřený sledovanému legitimnímu cíli, přičemž ESLP zkoumá, zda důvody pro daný zásah byly relevantní a dostatečné („relevant and sufficient") pro účely čl. 8 odst. 2 evropské Úmluvy (rozsudek velkého senátu ve věci *K. a T. proti Finsku*, citovaný shora, § 154; či rozsudek ve věci *Haase proti Německu* ze dne 8. 4. 2004 č. 11057/02, § 88). V rámci této podmínky ESLP klade důraz i na dodržení pozitivních závazků státu vyplývajících z práva na respektování rodinného života a též procedurálních aspektů tohoto práva. Pozitivní závazek státu vyplývá i z čl. 32 odst. 5 Listiny, podle něhož rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu (byť toto právo není vymahatelné přímo, ale jen v rámci zákonů jej provádějících).

33. Rozdělení rodiny představuje velmi závažný zásah do základních lidských práv, který se tak musí opírat o dostatečně pádné argumenty motivované zájmem dítěte [nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 838/07 a sp. zn. III. ÚS 3363/10, citované shora, odkazující na rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Scozzari a Giunta proti Itálii* ze dne 13. 7. 2000 č. 39221/98 a 41963/98]. Při posuzování odnětí dítěte z péče rodičů je tedy esenciálním kritériem nejlepší zájem dítěte. Důvodem pro odnětí dítěte z péče rodičů nemůže být pouze skutečnost, že by dítě bylo možno umístit do prostředí vhodnějšího pro jeho výchovu. Nadto odnětí dítěte z péče rodičů musí být chápáno zásadně jako dočasné opatření, které bude ukončeno, jakmile to okolnosti dovolí, a veškerá opatření související s dočasnou náhradní péčí o dítě by měla být souladná s primárním cílem opětovného sloučení rodičů s dětmi (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *K. a T. proti Finsku*, citovaný shora, § 173 a 178; rozsudek ESLP ve věci *Kutzner proti Německu* ze dne 26. 2. 2002 č. 46544/99, § 69 a 76; rozsudek ESLP ve věci *Haase proti Německu*, citovaný shora, § 93 a 95; nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09, citovaný shora, bod 42). Oddělení rodičů a dětí je chápáno jako krajní možnost, k níž by mělo být přistoupeno až po náležitém zvážení, že jiná – mírnější – alternativní opatření na podporu rodiny by nebyla dostatečná (srov. rozsudek ESLP ve věci *Kutzner proti Německu,* citovaný shora, § 75; obdobně i nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09, citovaný shora, bod 43).

Sbirka_nalezu-77.indd 388 18.11.16 13:59

34. Z práva na respektování rodinného života podle čl. 8 evropské Úmluvy pro stát neplynou jen negativní, ale též pozitivní závazky, jež zdůrazňuje i čl. 32 odst. 5 Listiny. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva má obecně stát jednat tak, aby se mohlo rodinné pouto mezi rodiči a dětmi rozvíjet. Pokud dojde k odnětí dítěte z péče rodiče, pak má stát povinnost přijmout vhodná opatření za účelem jejich opětovného sloučení co nejdříve to bude možné, přičemž tato povinnost se s přibývajícím časem stává čím dál tím naléhavější [rozsudek ESLP ve věci *Kutzner proti Německu*, citovaný shora, § 61 a 76; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *K. a T. proti Finsku*, citovaný shora, § 178; rozsudek ESLP ve věci *K. A. proti Finsku* ze dne 14. 1. 2003 č. 27751/95, § 138; srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 568/06 ze dne 20. 2. 2007 (N 33/44 SbNU 399); či nález sp. zn. II. ÚS 838/07, citovaný shora, bod 18]. Pokud totiž od odnětí dítěte z péče rodičů uplyne dlouhá doba, může zájem dítěte, aby nedošlo k další změně jeho de facto rodinné situace, převážit nad zájmy rodičů na opětovném sloučení rodiny. Vždy tedy hrozí nebezpečí, že jakékoli procesní zdržení může vést k de facto rozhodnutí věci před soudem (rozsudek ESLP ve věci *K. A. proti Finsku,* citovaný shora, § 138; rozsudek ESLP ve věci *Haase proti Německu*, citovaný shora, § 103).

35. Z právě uvedeného vyplývá též zásadní význam faktoru času při rozhodování soudu o péči o dítě. V této souvislosti ve své rozhodovací praxi zdůraznil též Ústavní soud, že „předběžné opatření v oblasti péče soudu o nezletilé by mělo být skutečně pouhým krátkodobým provizoriem, a ne z důvodu neúměrné délky řízení ve věci samé ‚kvazidefinitivním' rozhodnutím, které nelze doplnit či nahradit novým, které lépe vystihuje ochranu základního práva. Soud je povinen při opatřování podkladů pro meritorní rozhodnutí, tedy i např. znaleckých posudků, postupovat co nejefektivněji a podniknout důsledné kroky k jejich včasnému zajištění a dodání v určených termínech." [nález sp. zn. I. ÚS 618/05 ze dne 7. 11. 2006 (N 204/43 SbNU 279), bod 21]. Obdobně nadměrné průtahy v takovém řízení kritizuje i Evropský soud pro lidská práva (srov. rozsudek ve věci *Covezzi a Morselli proti Itálii* ze dne 9. 5. 2003 č. 52763/99, § 138).

36. Jak naznačuje posledně uvedené, v souvislosti s právem na respektování rodinného života dle čl. 8 evropské Úmluvy je kladen důraz i na určitou procesní spravedlnost. ESLP především zdůrazňuje potřebu náležitého zapojení rodičů do rozhodovacího procesu týkajícího se zásahu do jejich práva rodinný život (s přihlédnutím k okolnostem případu a závažnosti rozhodování), tak aby i jejich zájmům byla v řízení poskytnuta dostatečná ochrana (rozsudek pléna ve věci *W. proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 1987 č. 9749/82, § 62–64; rozsudek ve věci *H. K. proti Finsku* ze dne 26. 9. 2006 č. 36065/97, § 111). To zejména znamená, že rodiče mají mít přístup ke všem informacím relevantním pro rozhodnutí o péči o dítě

Sbirka_nalezu-77.indd 389 18.11.16 13:59

a mělo by jim být poskytnuto také detailní odůvodnění rozhodnutí ve věci, která zasahují do jejich práv, tak aby se proti nim rovněž, a to v řádném čase, mohli bránit dostupnými opravnými prostředky. Jakékoli opatření týkající se náhradní péče o dítě (odnětí dítěte z péče rodičů) by mělo být spojeno s přesvědčivým odůvodněním reflektujícím pečlivé posouzení celé věci, včetně stanovisek a zájmů rodičů (rozsudek ve věci *K. A. proti Finsku*, citovaný shora, § 103–104; rozsudek ve věci *A. K. a L. proti Chorvatsku* ze dne 8. 1. 2013 č. 37956/11, § 63). Výjimku tvoří naléhavé situace (předběžná opatření), kdy nemusí být vždy možné – či žádoucí – do rozhodovacího procesu plně zapojit i osoby, které o dítě pečují (rozsudek ve věci *K. A. proti Finsku*, citovaný shora, § 95; rozsudek ve věci *Haase proti Německu*, citovaný shora, § 95).

37. Požadavek na náležité odůvodnění rozhodnutí zasahujícího do práva účastníka řízení je spjat také s právem na spravedlivý proces zaručeným čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatuje, že postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů. Na druhou stranu ve smyslu čl. 36 a násl. Listiny jsou obecné soudy při svém rozhodování povinny respektovat určité základní principy spravedlivého procesu, které zahrnují mimo jiné povinnost soudní rozhodnutí řádně odůvodnit a vypořádat se se všem námitkami účastníků majícími vztah k projednávané věci, a to v míře odpovídající jejich závažnosti [viz blíže nález sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213); nález sp. zn. I. ÚS 593/04 ze dne 20. 12. 2005 (N 230/39 SbNU 443); nález sp. zn. II. ÚS 435/09 ze dne 2. 6. 2009 (N 129/53 SbNU 623); nález sp. zn. III. ÚS 3328/09 ze dne 29. 4. 2010 (N 99/57 SbNU 289); nález sp. zn. II. ÚS 2086/14 ze dne 16. 9. 2014 (N 170/74 SbNU 469), bod 34; či nález sp. zn. I. ÚS 2346/14 ze dne 25. 9. 2014 (N 177/74 SbNU 543), bod 14]. Povinnost řádného (dostatečného) odůvodnění soudních rozhodnutí však může mít různý rozsah v různých případech – s ohledem na povahu daného rozhodnutí i okolnosti konkrétního případu [nález sp. zn. IV. ÚS 201/04 ze dne 5. 1. 2005 (N 3/36 SbNU 19), odkazující i na relevantní rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva; nález sp. zn. IV. ÚS 919/14 ze dne 10. 12. 2014 (N 225/75 SbNU 521), bod 14]. Mírnější požadavky na dostatečné odůvodnění se tak mohou uplatnit kupříkladu v případě nemeritorních usnesení [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1324/14 ze dne 21. 8. 2014 (N 159/74 SbNU 369), bod 19]. Úplná absence odůvodnění však nemusí být tolerována ani v případech předběžných opatření [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08 ze dne 15. 1. 2009 (N 12/52 SbNU 121)].

38. V této souvislosti však Ústavní soud ve své judikatuře připomíná též rozdílnost mezi řízením sporným a nesporným; druhé z nich je ovládáno zásadou vyšetřovací, a tak jsou na obecné soudy kladeny přísnější

Sbirka_nalezu-77.indd 390 18.11.16 13:59

požadavky co do dokazování a podkladů pro rozhodnutí. V tomto řízení má totiž soud povinnost provést i jiné důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu, než navrhují účastníci, tudíž nesplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní nemůže být účastníkovi na újmu. Porušení pravidel o nesení důkazního břemene přitom může rovněž založit porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nález sp. zn. I. ÚS 593/04, citovaný shora, či nález sp. zn. III. ÚS 345/2000 ze dne 9. 11. 2000 (N 169/20 SbNU 197)].

39. Konečně v kontextu tohoto případu Ústavní soud zdůrazňuje, že právo na spravedlivý proces zahrnuje také zákaz odepření spravedlnosti *(denegationis iustitiae)*. Neboli, pokud jednotlivec dodrží zákonem stanovený postup k ochraně svého práva před soudem (čl. 36 odst. 1 Listiny), soud zásadně nemůže odmítnout o jeho právu rozhodnout, tedy předloženou věc projednat. To se přitom vztahuje i na řízení o opravných prostředcích, které se také nemůže vymykat principům práva na spravedlivý proces [podrobněji viz nález sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59), body 23 až 24; nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211), body 9 až 10].

2. Posouzení případu stěžovatelky

40. Uvedeným principům rozhodování obecných soudů v projednávaném případě nedostálo. Napadenými rozhodnutími obecných soudů tak došlo k porušení stěžovatelčina práva na rodinný život včetně jeho procedurálních aspektů i principů spravedlivého procesu.

a) porušení stěžovatelčina práva na rodinný život

41. Napadenými rozhodnutími, týkajícími se jednak prodloužení trvání předběžného opatření a jednak rozhodování o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření, nepochybně došlo k zásahu do práva stěžovatelky na rodinný život. Napadená rozhodnutí sice tento zásah prvotně nekonstituovala, tedy předběžné opatření v podobě odnětí nezletilé z péče stěžovatelky a jejího umístnění do dětského centra jimi nebylo přímo nařízeno, ovšem na jejich základě došlo k pokračujícímu trvání tohoto zásahu. Proto je namístě zkoumat, zda napadená rozhodnutí respektovala podmínky legality, legitimity i nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti, jak vyplývají z čl. 8 evropské Úmluvy.

42. Ústavní soud konstatuje, že nezpochybňuje samotnou legalitu a legitimitu zásahu do stěžovatelčina práva na rodinný život, tedy že k prodloužení trvání předběžného opatření i k zamítnutí návrhu na zrušení předběžného opatření došlo na základě zákona a obecné soudy přitom sledovaly legitimní cíl spočívající v ochraně práv i zdraví nezletilé. Naopak však nelze mít za to, že by napadená rozhodnutí dodržela též podmínku

Sbirka_nalezu-77.indd 391 18.11.16 13:59

nezbytnosti. Obecné soudy v rozporu s touto podmínkou nerespektovaly požadavek dočasnosti zásahu a dostatečným způsobem nezkoumaly opodstatněnost a přiměřenost předběžného opatření s přibývajícím časem, náležitě neodůvodňovaly jeho trvání a v rámci svých možností ani nepostupovaly tak, aby se nezletilá mohla co nejdříve vrátit do péče stěžovatelky, tj. aby došlo k opětovnému sloučení matky a jejího dítěte. Tím došlo k situaci, kdy v době podání ústavní stížnosti stěžovatelka již po více než rok nemohla pečovat o svou tehdy tříletou dceru, která byla umístěna do dětského centra, přičemž po celou tuto dobu se stěžovatelce nedostalo náležitého odůvodnění a osvětlení, proč je pobyt její dcery v dětském centru neustále prodlužován a proč se její dcera nemůže vrátit zpět do péče stěžovatelky.

43. Jak vyplývá z obecných principů shrnutých výše, odnětí dítěte z péče rodičů musí být považováno jednak za krajní řešení, jednak za dočasné opatření, které má být ukončeno co nejdříve. Požadavek dočasnosti se přitom vztahuje jak na případy, kdy je náhradní péče o dítě nařízena meritorním rozhodnutím soudu, tak specificky i na případy, kdy se tak stane předběžným opatřením předcházejícím meritornímu rozhodnutí v řízení o péči o dítě (výchovné opatření). V onom druhém zmíněném případě požadavek dočasnosti nabývá obzvláštního významu s ohledem na závažnost zásahu do základních práv rodičů i dítěte, k němuž by zásadně mělo docházet až po náležitém a pečlivém posouzení všech okolností případu, argumentů a stanovisek všech dotčených aktérů a zvážení všech dotčených zájmů rodičů i dítěte; přičemž závažnost zásahu samozřejmě časem, s přibývající délkou jeho trvání narůstá. Jak bylo poznamenáno výše, předběžné opatření by v těchto případech mělo být skutečně toliko krátkodobým provizoriem, nikoliv „kvazidefinitivním“ rozhodnutím (nález sp. zn. I. ÚS 618/05, citovaný shora).

44. K tomu ostatně směřuje i zákonná úprava občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, resp. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, účinného od 1. 1. 2014 (dále též „z. z. ř. s.“). Ta stanoví, že předběžné opatření upravující poměry dítěte může být prodlouženo, a to opakovaně o jeden měsíc, avšak celková doba jeho trvání nemá přesáhnout šest měsíců; po uplynutí této doby lze trvání předběžného opatření výjimečně prodloužit jen tehdy, nebylo-li z vážných důvodů a objektivních příčin možné v této době skončit důkazní řízení ve věci samé (§ 76a odst. 4 o. s. ř. do 31. 12. 2013, § 460 odst. 1 z. z. ř. s. od 1. 1. 2014). Z logiky věci se přitom nutnost zvažovat délku trvání předběžného opatření, přesahuje-li šest měsíců, musí vztahovat nejen na samo rozhodování o prodloužení předběžného opatření, ale též na další případy rozhodování o předběžném opatření, včetně rozhodování o návrhu na zrušení předběžného opatření.

Sbirka_nalezu-77.indd 392 18.11.16 13:59

45. Z požadavku dočasnosti zásahu dále vyplývá i nutnost průběžného přezkoumávání jeho opodstatněnosti a přiměřenosti – tedy toho, zda je předběžné opatření obecně stále namístě a zda je namístě v té podobě, v jaké bylo dříve nařízeno –, a to i v průběhu soudního řízení, došlo-li k zásahu předběžným opatřením. Po celou dobu trvání předběžného opatření, jímž je dítě odebráno z péče rodičů a umístěno do péče jiné osoby či zařízení, obecný soud musí mít za splněné podmínky jeho nařízení (§ 76a odst. 1 o. s. ř. do 31. 12. 2013, § 452 odst. 1 z. z. ř. s. od 1. 1. 2014) a při prodlužování jeho trvání musí zohledňovat i případnou změnu rozhodných okolností. Jinak řečeno, i po odnětí dítěte z péče rodičů na základě předběžného opatření je třeba stále zvažovat, zda nedošlo ke změně okolností a zda není namístě zrušení či alespoň změna předběžného opatření, která by představovala méně intenzivní zásah do základních práv dotčených osob. Je nezbytné mít stále na paměti povahu odnětí dítěte z péče rodičů coby krajního opatření; pro jeho trvání tak rozhodně nemůže stačit to, že je o dítě v jiném prostředí postaráno „lépe“, než pokud by pobývalo v péči rodičů. Jak zdůraznil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2244/09 (citovaný shora, bod 42), „odnětí dítěte rodičům z důvodu ohrožení na životě nemůže být v demokratické společnosti založeno pouze na srovnání předpokládané životní úrovně dítěte s úrovní, kterou by v rámci společnosti mohlo dosáhnout jinde“.

46. Tato nutnost přezkoumávání opodstatněnosti a přiměřenosti předběžného opatření v průběhu jeho trvání se navíc promítá i do požadavků na jeho odůvodnění. V naléhavé situaci při nařízení předběžného opatření jsou ospravedlnitelné nižší nároky kladené na procesní spravedlnost, včetně standardu odůvodnění rozhodnutí a komplexity posouzení, o něž se rozhodnutí opírá – soud tedy nemusí pečlivě zvažovat a vyvažovat zájmy všech dotčených aktérů a jeho rozhodnutí dokonce ani výjimečně nemusí být odůvodněno. Nicméně s prodlužující se dobou trvání předběžného opatření zasahujícího do práva na rodinný život se postupně ona naléhavost situace, ospravedlňující nižší nároky na procesní spravedlnost, vytrácí. S ohledem na závažnost zásahu v podobě odnětí dítěte z péče rodičů se déledobě nelze spokojit s takovými nižšími nároky na rozhodnutí soudu, jaké jsou zpravidla spojeny s rozhodnutími o předběžném opatření ve srovnání s rozhodnutími meritorními. Navíc je potřeba, aby se dotčení rodiče proti takovému zásahu mohli účinně bránit.

47. V neposlední řadě pak odůvodnění rozhodnutí souvisí i s realizací pozitivního závazku státu usilovat o co nejrychlejší opětovné sloučení rodiny, jež dopadá i na obecné soudy – právě v odůvodnění rozhodnutí o dalším trvání předběžného opatření lze totiž rodičům, jimž bylo dítě odňato z péče, osvětlit, co brání navrácení dítěte zpět do jejich péče a za jakých podmínek by k opětovnému sloučení rodiny mohlo dojít.

Sbirka_nalezu-77.indd 393 18.11.16 13:59

48. Lze tak shrnout, že obecné soudy se nemohou spokojit s nařízením předběžného opatření coby déledobým řešením. Naopak po nařízení předběžného opatření a zahájení řízení ve věci musí obecné soudy postupovat tak, aby řízení mohlo být co nejdříve, zpravidla v řádu měsíců, ukončeno meritorním rozhodnutím. Přitom i v průběhu řízení je nutné neustále zkoumat, zda jsou stále dány důvody k předběžné úpravě poměrů dítěte, a to v nezměněné podobě, přičemž toto zkoumání je třeba náležitě reflektovat i v odůvodnění rozhodnutí o dalším trvání předběžného opatření. Opodstatněnost a přiměřenost trvání předběžného opatření by obecné soudy rozhodující v nesporném řízení měly zkoumat případně i bez odpovídajících námitek dotčených účastníků, s ohledem na všechny jim dostupné a známé informace. Prostřednictvím náležitého odůvodnění svých rozhodnutí mohou obecné soudy realizovat svůj pozitivní závazek usilovat o opětovné sloučení rozdělené rodiny.

49. V projednávaném případě však ani městský soud, ani krajský soud těmto požadavkům nevyhověly, a to ani při rozhodování o prodloužení trvání předběžného opatření, ani při rozhodování o návrhu na zrušení předběžného opatření.

50. V prvém případě, tj. při rozhodování o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření podaném necelých osm měsíců po nařízení předběžného opatření, se oba soudy vůbec nezabývaly délkou trvání předběžného opatření, a tedy nijak nereflektovaly požadavek dočasnosti zásahu do práva na rodinný život, nabývající specifického významu, zakládá-li se daný zásah „toliko“ na předběžném opatření, nikoliv konečném meritorním rozhodnutí. Oba soudy ani nijak nezohlednily explicitní zákonnou úpravu zásadně omezující maximální dobu trvání předběžného opatření upravujícího poměry dítěte na šest měsíců s tím, že delší dobu může předběžné opatření trvat jen ve výjimečných případech, pokud do té doby nebylo možno ukončit důkazní řízení (§ 76a odst. 4 o. s. ř. ve znění do 31. 12. 2013, § 460 odst. 1 z. z. ř. s.) – důvody této situace by přitom rovněž měly být alespoň stručně naznačeny v odůvodnění předmětného rozhodnutí. Napadená rozhodnutí se však s délkou trvání předběžného opatření a její přiměřeností vůbec nijak nevypořádávají. Přitom excesivní délka trvání předběžného opatření v projednávaném případě vynikne ještě více, vztáhne-li se relativně k věku nezletilé – ta totiž byla předběžným opatřením odejmuta z péče stěžovatelky ve věku necelých 22 měsíců, tj. v období stále zásadním pro formování základních rodinných vazeb; ke dni vydání napadeného rozhodnutí krajského soudu pak v náhradní péči strávila téměř 11 měsíců, tj. třetinu svého života.

51. Nadto lze pochybovat, že by jak městský soud, tak krajský soud při rozhodování o návrhu na zrušení předběžného opatření skutečně náležitě zvažovaly samu opodstatněnost a přiměřenost předběžného opatření

Sbirka_nalezu-77.indd 394 18.11.16 13:59

v podobě umístnění nezletilé do dětského centra (byť je třeba kvitovat, že toto opatření nebylo doprovázeno dalšími omezeními kontaktu stěžovatelky s dcerou). Městský soud stěžovatelčin návrh zhodnotil jako nedůvodný s ohledem na probíhající trestní řízení proti stěžovatelce vážící se k incidentu ze dne 6. 6. 2013, na ukončení spolupráce stěžovatelky se Společností Podané ruce a na to, že stěžovatelka nedoložila existenci pravidelného a trvalého dozoru autority ve vztahu ke své osobě; krajský soud jako soud odvolací se posléze s hodnocením a závěry městského soudu plně ztotožnil. Uvedené skutečnosti ovšem podle Ústavního soudu nesvědčí o opodstatněnosti nařízeného předběžného opatření – trvání tohoto vskutku krajního opatření by mohlo být odůvodněné jen tehdy, pokud by stěžovatelka stále nebyla schopna, a to ani s pomocí třetí osoby, řádně pečovat o nezletilou či by její péče vážně ohrožovala vývoj nebo jiné důležité zájmy nezletilé [obdobně i nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2546/10 ze dne 6. 9. 2011 (N 150/62 SbNU 303)]. Nicméně trestní řízení, na něž městský soud odkazoval, příliš nevypovídá o aktuální schopnosti stěžovatelky řádně pečovat o nezletilou (naopak stěžovatelka ve svém návrhu zdůrazňovala podstatnou změnu svého postoje a přístupu k péči o nezletilou po incidentu ze dne 6. 6. 2013 a nařízení předběžného opatření); z podkladů, z nichž vycházely obecné soudy, pak vyplývá, že ukončení stěžovatelčiny spolupráce s občanským sdružením bylo řádné, tj. plánované, a naopak je zvažováno další pokračování spolupráce, přičemž stěžovatelka zároveň stále spolupracuje se sociální pracovnicí z jiné nevládní organizace (č. l. 84 až 85 spisu městského soudu). Vzhledem k právě uvedenému tak lze pochybovat o tom, že by obecné soudy při rozhodování o návrhu na zrušení předběžného opatření skutečně náležitě hodnotily všechny relevantní okolnosti (srov. obdobně nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 618/05, citovaný shora, bod 23) a vážně se zabývaly i možností zrušení předběžného opatření, případně jeho nahrazení jinou předběžnou úpravou poměrů nezletilé, která by méně zasahovala do základního práva stěžovatelky i nezletilé na rodinný život – včetně možnosti, že by kupříkladu samy stanovily nad nezletilou v péči stěžovatelky dohled, a tak zajistily onen „trvalý dozor autority", jehož existenci vyžadovaly a jenž stěžovatelka podle nich neprokázala.

52. V druhém případě, tj. při rozhodování o prodloužení trvání předběžného opatření do října 2013, pak k porušení stěžovatelčina práva na rodinný život došlo tím, že rozhodnutí městského soudu o prodloužení trvání předběžného opatření neobsahovalo žádné odůvodnění a tento stav nebyl napraven ani krajským soudem v odvolacím řízení. O prodloužení trvání předběžného opatření sice bylo rozhodováno zhruba tři měsíce po jeho nařízení, tudíž požadavek zabývat se délkou trvání předběžného opatření i jeho opodstatněností a přiměřeností s ohledem na aktuální okolnosti a vývoj případu nedoléhal na obecné soudy tak silně jako později při

Sbirka_nalezu-77.indd 395 18.11.16 13:59

rozhodování o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření; nicméně přesto nelze aprobovat absenci jakéhokoli odůvodnění nezbytnosti dalšího trvání předběžného opatření. Tři měsíce po vydání předběžného opatření již situace nemůže být považována za tak naléhavou, aby ospravedlnila úplnou absenci odůvodnění rozhodnutí městského soudu o jeho prodloužení, tedy rozhodnutí o dalším trvání závažného zásahu do základních práv stěžovatelky i nezletilé. Navíc i ve stručném odůvodnění by bylo možno stěžovatelku seznámit se základními důvody, proč se nezletilá stále nemůže vrátit zpět do její péče. Tuto vadu prvostupňového rozhodnutí pak nenapravil ani krajský soud v odvolacím řízení, v němž stěžovatelce bylo postupem obou obecných soudů dokonce zcela znemožněno účinně se bránit proti prvostupňovému rozhodnutí, neboť její odvolání ve výsledku nebylo věcně projednáno. Popsaným postupem tak oba obecné soudy jednak porušily procesní aspekty stěžovatelčina práva na respektování rodinného života (povinnost odůvodnění zásahu a možnost dotčené osoby se proti němu účinně bránit), jednak nesplnily ani svůj pozitivní závazek vyplývající ze zmíněného práva, tj. usilovat o opětovné sloučení rodiny, jelikož nevyužily svou příležitost poučit stěžovatelku o tom, co brání návratu nezletilé do její péče.

53. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-98 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139 tak došlo k porušení stěžovatelčina práva na rodinný život dle čl. 8 evropské Úmluvy, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny tím, že se obecné soudy náležitě nezabývaly délkou trvání předběžného opatření ani jeho opodstatněností a přiměřeností vzhledem k aktuální situaci a okolnostem případu; usnesením Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 bylo totéž právo stěžovatelky dle čl. 8 evropské Úmluvy, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 5 Listiny porušeno tím, že rozhodnutí o prodloužení trvání předběžného opatření, tj. zásahu do stěžovatelčina práva, nebylo nijak odůvodněno a stěžovatelce bylo dokonce znemožněno se proti němu účinně odvolat.

b) porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces

54. Ač základní pochybení obecných soudů v projednávaném případě představuje jejich neústavní zásah do stěžovatelčina práva na rodinný život, pro úplnost Ústavní soud doplňuje, že některé nedostatky v postupu a rozhodnutích obecných soudů porušily též stěžovatelčino právo na spravedlivý proces. K tomu došlo předně neodůvodněním rozhodnutí městského soudu o prodloužení trvání předběžného opatření a odmítnutím stěžovatelčina odvolání proti tomuto rozhodnutí, tj. zabráněním přístupu k odvolacímu soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 396 18.11.16 13:59

55. Povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí týkající se zásahu do práva jednotlivce na rodinný život vyplývá jak ze samotného práva na respektování rodinného života dle čl. 8 evropské Úmluvy, tak obecně z práva na spravedlivý proces, jak je zaručeno čl. 36 odst. 1 Listiny. Představuje významnou záruku transparentnosti a kontrolovatelnosti rozhodování soudů, jakož i absence libovůle v něm (viz podrobně nález sp. zn. IV. ÚS 1554/08, citovaný shora). Tato povinnost ovšem není absolutní, a tak v určitých případech, v závislosti na povaze rozhodnutí a okolnostech konkrétní věci, mohou být z ústavněprávního pohledu akceptovatelná – coby výjimka z obecného pravidla – i rozhodnutí neobsahující odůvodnění. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1554/08 (citovaný shora, bod 14) však Ústavní soud zdůraznil, že taková výjimka musí být vykládána restriktivně, zejména tak, „aby nebylo nepřiměřeným způsobem zasahováno do práv účastníka řízení; výjimka tedy musí sledovat legitimní cíl, musí být způsobilá tento cíl naplnit a nesmí být vzhledem k dosahovanému cíli neproporcionální".

56. Těmto podmínkám absence odůvodnění usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření v projednávaném případě nedostála. V prvé řadě lze pochybovat vůbec o zákonném podkladu pro uplatnění výjimky z odůvodnění v případě rozhodnutí o prodloužení trvání předběžného opatření, a to s ohledem na nutnost restriktivní interpretace výjimky a skutečnost, že toto rozhodnutí – na rozdíl od usnesení nařizujícího předběžné opatření – není explicitně zmíněno v § 169 odst. 2 o. s. ř. Zájem na rychlosti rozhodnutí coby legitimní cíl, který by možnost neodůvodnit dané rozhodnutí mohla sledovat, je totiž sice nepochybný v naléhavých situacích nařizování předběžného opatření upravujícího poměry dítěte, ovšem v případě prodlužování jeho trvání, kdy se již vytrácí ona naléhavost situace, už rozhodně není tak silný, aby mohl převážit nad zájmem na odůvodnění pokračování tak závažného zásahu do základních práv, jakým je odnětí dítěte z péče rodičů. Navíc zatímco při samotném nařízení předběžného opatření vychází soud toliko z návrhu na jeho nařízení, z něhož tedy jsou seznatelné důvody nařízení předběžného opatření, v průběhu trvání předběžného opatření již toto neplatí, neboť může docházet ke změně okolností relevantních pro trvání předběžného opatření, která by měla být při rozhodování o jeho prodlužování reflektována (viz i výše bod 45).

57. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-41 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 tak došlo též k porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť tato rozhodnutí nerespektovala stěžovatelčino právo na odůvodnění soudního rozhodnutí.

58. Stěžovatelka však nejenže nebyla seznámena s důvody pokračujícího odnětí nezletilé z její péče v rozhodnutí o prodloužení trvání předběžného opatření, ale dokonce byla de facto zbavena práva na odvolání proti

Sbirka_nalezu-77.indd 397 18.11.16 13:59

tomuto rozhodnutí. Její odvolání totiž bylo krajským soudem s odkazem na § 218 o. s. ř. odmítnuto pro bezpředmětnost s tím, že v době rozhodování odvolacího soudu již napadené rozhodnutí pozbylo účinnosti.

59. Jak bylo rozebráno výše, i rozhodování soudu o opravných prostředcích podléhá principům spravedlivého procesu. Proto pokud jednotlivec dodrží postup stanovený procesními předpisy k uplatnění určitého opravného prostředku, pak obecný soud nemůže odmítnout jej věcně projednat – a to ani pokud by svůj postup odůvodnil nesplněním podmínek jeho projednání, pokud toto nesplnění bylo zapříčiněno nikoliv dotčeným jednotlivcem, ale obecným soudem činným v dané věci. Postup soudu zkrátka nemůže jít k tíži účastníka řízení; soudy naopak mají povinnost postupovat vstřícně vzhledem k právu účastníka na soudní ochranu, resp. právu na přístup k soudu (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3106/13, citovaný shora, body 12 a 17); jinak se dopustí odepření spravedlnosti *(denegationis iustitiae)*.

60. V projednávaném případě stěžovatelka dodržela všechny zákonné podmínky pro uplatnění odvolání, což ani krajský soud nezpochybnil. Usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření ze dne 2. 9. 2013 jí bylo doručeno dne 9. 9. 2013, své odvolání proti němu podala dne 11. 9. 2013. Městský soud pak krajskému soudu věc předložil dne 5. 2. 2014, tedy po téměř pěti měsících, a krajský soud o odvolání rozhodl po více než dvou měsících od toho, co mu věc byla doručena. Z popsaného časového sledu je naprosto zřejmé, že stěžovatelka v obraně proti prodloužení trvání předběžného opatření jednala zcela včasně a pohotově.

61. Podle Ústavního soudu bylo v dané věci předně záhodno, aby obecné soudy při vyřizování odvolání postupovaly s co největším urychlením, a tak stěžovatelce poskytly skutečně efektivní možnost odvolání (viz též komentář k § 76a odst. 4 o. s. ř. dle Jirsa, J. in Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Praha : Havlíček Brain Team, 2013, dostupné z právního informačního systému ASPI ke dni 21. 4. 2015). Nutnost rychlého postupu v řízení o odvolání ve věcech předběžného opatření upravujícího poměry dítěte lze ostatně dovodit i ze zákonné úpravy – § 218b o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013 stanoví pro rozhodnutí o odvolání sedmidenní lhůtu od předložení věci odvolacímu soudu, z čehož implicitně plyne, že i k samotnému předložení věci odvolacímu soudu ze strany soudu prvního stupně by mělo dojít co nejrychleji po podání odvolání. Obdobně i podle aktuálně účinné úpravy § 465 z. z. ř. s. má odvolací soud o včasném odvolání proti rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření upravujícího poměry dítěte rozhodnout do 7 dnů od předložení věci, přičemž soud prvního stupně mu má věc předložit do 15 dnů od podání odvolání.

Sbirka_nalezu-77.indd 398 18.11.16 13:59

62. Nicméně i přesto, že obecné soudy ve stěžovatelčině věci nezvolily takový urychlený postup, pročež krajský soud o stěžovatelčině odvolání rozhodoval až téměř půl roku po uplynutí bezprostředních účinků napadeného usnesení, mělo být šetřeno stěžovatelčino zákonné právo na odvolání. Ačkoli s odstupem času by samozřejmě věcný přezkum a rozhodnutí krajského soudu nemohly mít takový dopad, jako kdyby k nim došlo již během účinnosti napadeného rozhodnutí, jistý význam by pořád měly. Stále by totiž došlo k posouzení správnosti napadeného rozhodnutí, které představovalo zásah do stěžovatelčina základního práva a proti kterému se stěžovatelka bránila, byť jeho bezprostřední účinky by samozřejmě již nemohly být odvráceny či napraveny. Nadto i v případě potvrzení věcné správnosti usnesení městského soudu mohlo být stěžovatelce alespoň dodatečně poskytnuto jeho odůvodnění; naopak v případě shledání nezákonnosti napadeného usnesení mohla být stěžovatelce otevřena cesta k uplatnění dalších prostředků nápravy, například žádosti o zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu. Stěžovatelčino odvolání proto nebylo možno považovat za bezpředmětné, a proto jej odmítnout; nehledě na to, že takový důvod odmítnutí odvolání ani zákon výslovně nezná (viz též nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2244/09, citovaný shora, bod 37).

63. Svým postupem při vyřizování stěžovatelčina odvolání, který nebyl dostatečně rychlý a byl zakončen odmítnutím odvolání, tak obecné soudy stěžovatelce fakticky odňaly zákonné právo na odvolání, a to navíc za situace, kdy se stěžovatelka takto bránila proti prodlužovanému, a navíc formálně neodůvodněnému zásahu do svého ústavně zaručeného práva na rodinný život (viz i bod 52 výše). Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 83/2014-109 proto bylo porušeno stěžovatelčino právo na spravedlivý proces, též pokud jde o právo na přístup k soudu.

64. Nad rámec rozsahu podané ústavní stížnosti pak Ústavní soud konstatuje, že takto bylo stěžovatelce znemožněno se bránit proti prodlužování předběžného opatření vlastně po celou dobu soudního řízení před městským soudem, trvajícího celkem šestnáct měsíců, neboť ani při vyřizování odvolání stěžovatelky proti několika dalším rozhodnutím o prodloužení trvání předběžného opatření (která však již nebyla napadena podanou ústavní stížností) nebylo postupováno dostatečně rychle a nakonec byla podaná odvolání odmítnuta, s výjimkou odvolání proti usnesení městského soudu ze dne 31. 3. 2014, o němž dosud nebylo rozhodnuto (věc ani nebyla předložena odvolacímu soudu).

65. Konečně lze dodat, že stěžovatelčino právo na spravedlivý proces bylo porušeno i při rozhodování o jejím návrhu na zrušení předběžného opatření, kdy obecné soudy dostatečně nerespektovaly principy nesporného řízení. V něm totiž soud není odkázán jen na tvrzení a důkazní návrhy

Sbirka_nalezu-77.indd 399 18.11.16 13:59

účastníků a naopak nesplnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní nemůže být účastníkovi na újmu. V projednávaném případě však stěžovatelčin návrh nebyl shledán důvodným, a tedy naopak – implicitně – bylo shledáno odůvodněným trvání předběžného opatření, a to i proto, že stěžovatelka nedoložila existenci pravidelného a trvalého dozoru autority. Usnesením Městského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2014 č. j. 23 Nc 2411/2013-98 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2014 č. j. 16 Co 145/2014-M 139 tak došlo k porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces i proto, že nebyly respektovány principy nesporného řízení, včetně rozložení břemen tvrzení a důkazního.

B. Práva stěžovatelky jako osoby se zdravotním postižením

66. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti vedle porušení svých shora rozvedených ústavně zaručených práv namítala též specificky porušení svých práv jako osoby se zdravotním postižením a zároveň rodičky dítěte se zdravotním postižením. V tomto ohledu mělo dojít k porušení jednak zákazu diskriminace zakotveného v evropské Úmluvě i Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.) a jednak konkrétních práv stěžovatelky, resp. povinností státu zakotvených v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením. Její čl. 23 se totiž zabývá právem osob se zdravotním postižením na rodinný život a mimo jiné stanoví, že stát osobám se zdravotním postižením poskytuje odpovídající podporu při plnění jejich rodičovských povinností a rovněž dětem se zdravotním postižením a jejich rodinám poskytuje včasné a komplexní informace, služby a podporu. Takové podpory se však stěžovatelce podle jejího názoru nedostalo, a to především ze strany OSPOD, který zejména by měl v těchto případech reprezentovat stát, a tedy se snažit zajistit stěžovatelce při péči o nezletilou odpovídající pomoc (před odnětím nezletilé z péče stěžovatelky i poté).

67. Stěžovatelka tudíž porušení svých práv jako osoby se zdravotním postižením spatřuje především v postupu OSPOD ve věci péče o nezletilou. Jak však Ústavní soud konstatoval výše (bod 27) a je osvětleno níže (bod 73), ústavní stížnost je v části směřující proti postupu OSPOD nepřípustná, tudíž Ústavní soud není oprávněn zvažovat, ani jestli při něm byly dodrženy všechny relevantní závazky státu vyplývající z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, resp. ze zákazu diskriminace těchto osob. Naopak v případě napadených rozhodnutí obecných soudů stěžovatelka sama žádné konkrétní porušení svých práv jako osoby se zdravotním postižením nenamítala a ani Ústavní soud v jejich případě neshledal žádné další porušení stěžovatelčiných práv nad rámec shora rozvedeného.

68. Přesto však Ústavní soud považuje za nutné alespoň obiter dictum zdůraznit nezbytnost zvláštního, citlivějšího přístupu a zvláštních ohledů státu vůči rodinám, jejichž členové trpí nějakým zdravotním postižením.

Sbirka_nalezu-77.indd 400 18.11.16 13:59

Respektování práva členů těchto rodin na rodinný život může vskutku na odpovídajících orgánech veřejné moci (orgánech sociálně-právní ochrany dětí, obecných soudech či podle okolností i jiných orgánech veřejné moci) vyžadovat speciální zacházení s těmito rodinami, včetně poskytování širší a aktivnější pomoci a podpory při péči rodičů o děti a výchově dětí, než je tomu u jiných rodin. Udržení chodu a funkčnosti těchto rodin je totiž zkrátka často obecně složitější než v případech rodin, kde ani rodiče, ani děti nemají žádné zdravotní postižení. Rozdělení rodiny zásahem státu nemůže být odůvodněno jen zdravotním postižením rodičů či dětí, tedy kupříkladu zdravotně postižení rodiče nemohou o své dítě přijít jen proto, že v jiném, podnětnějším prostředí by se dítě mohlo vyvíjet lépe. Naopak před přijetím tak krajního opatření je třeba zvažovat použití mírnějších podpůrných opatření, tak aby rodina mohla zůstat pohromadě (čl. 23 odst. 4 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením; rozsudek ESLP ve věci *Kutzner proti Německu*, citovaný shora, § 69 a 75). Z povahy věci je přitom vždy třeba pečlivě a citlivě zjišťovat a posuzovat individuální potřeby a problémy konkrétní rodiny (což zde může být složitější, zejména pokud zdravotní postižení mají rodiče) a na základě toho pak volit odpovídající kroky, formy pomoci a podpory, které mohou být popřípadě i dosti odlišné od těch standardně používaných a zaužívaných při práci s rodinami, kde rodiče ani děti nemají zdravotní postižení. Odnětí dětí z péče rodičů však vždy, i když se týká osob se zdravotním postižením, musí být chápáno jako naprostá ultima ratio.

C. Částečná nepřípustnost ústavní stížnosti

69. Jak bylo uvedeno shora (bod 27), projednávaná ústavní stížnost byla shledána částečně nepřípustnou, a to konkrétně v částech směřujících proti postupu Městského soudu v Brně při rozhodování o důvodnosti trvání předběžného opatření nařízeného usnesením ze dne 7. 6. 2013 č. j. 23 Nc 2411/2013-10 a proti postupu statutárního města Brna, Úřadu městské části Brno-střed, jako orgánu sociálně-právní ochrany dětí ve věci péče o nezletilou. V těchto částech ústavní stížnost brojí nikoliv proti rozhodnutí obecného soudu, nýbrž proti tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

70. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval podmínkami, za nichž je možné se ústavní stížností bránit právě proti jinému zásahu orgánu veřejné moci. Takový zásah přitom vymezil jako zpravidla „převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci

Sbirka_nalezu-77.indd 401 18.11.16 13:59

těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení; [pročež] důsledkům ‚takového zásahu orgánu veřejné moci', neplynoucímu z příslušného rozhodnutí, nelze čelit jinak než ústavní stížností, příp. nálezem Ústavního soudu, obsahujícím zákaz takového zásahu. Tato podmínka není přirozeně splněna tam, kde poškozenému je k dispozici obrana daná celým právním řádem republiky (žaloba, opravné prostředky, zákonem připuštěná svépomoc apod.)." [nález sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243), shodně též usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002 (U 30/27 SbNU 337), usnesení sp. zn. II. ÚS 625/04 ze dne 18. 2. 2005 či usnesení sp. zn. III. ÚS 448/06 ze dne 29. 3. 2007; uvedené vymezení potvrzuje i doktrína, například Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vydání. Praha : Linde Praha, 2005, s. 101].

71. Citovanému vymezení jiného zásahu orgánu veřejné moci, proti kterému se lze bránit v řízení před Ústavním soudem, však v projednávané věci napadený postup Městského soudu v Brně ani postup OSPOD neodpovídají.

72. Pokud jde o postup městského soudu při rozhodování o důvodnosti trvání nařízeného předběžného opatření, zde stěžovatelka brojí proti neustálému, jaksi mechanickému prodlužování trvání předběžného opatření, k němuž ovšem dochází formou usnesení městského soudu. Namítaný postup městského soudu je tedy výsledkem jeho řádné rozhodovací pravomoci, a proto vůbec neodpovídá definici jiného zásahu orgánu veřejné moci, jak byla zmíněna výše. Proti jednotlivým usnesením městského soudu o prodloužení trvání předběžného opatření se potom lze bránit prostřednictvím odvolání. Takového opravného prostředku ovšem stěžovatelka před podáním ústavní stížnosti ve vztahu k většině vydaných usnesení městského soudu nevyužila (případně o stěžovatelčině odvolání dosud nebylo rozhodnuto), tudíž nevyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svého práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost směřující proti postupu městského soudu je proto nepřípustná a jako taková musela být dle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítnuta.

73. Pokud pak jde o namítaný postup OSPOD, který podle stěžovatelky ve věci péče o nezletilou nebyl dostatečně aktivní a stěžovatelce neposkytoval vhodnou pomoc ani před odnětím nezletilé z její péče, ani poté, tak aby co nejdříve došlo k opětovnému sloučení stěžovatelky a nezletilé, tento podle Ústavního soudu spadá do definice jiného zásahu orgánu veřejné moci. Nicméně i při obraně proti takovýmto útokům platí zásada subsidiarity ústavní stížnosti – před jejím podáním je tedy třeba vyčerpat všechny „podústavní" prostředky nápravy, které se dotčenému jednotlivci k ochraně jeho práva nabízí. V daném případě by to byla v prvé řadě stížnost na postup OSPOD k nadřízenému orgánu. Žádný takový prostředek

Sbirka_nalezu-77.indd 402 18.11.16 13:59

k ochraně svého práva však stěžovatelka nevyužila, pročež i ve vztahu k namítanému postupu OSPOD musela být ústavní stížnost shledána nepřípustnou dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a jako taková odmítnuta dle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

V. Závěr

74. Ústavní soud shrnuje, že odnětí dítěte z péče rodičů – ať už k němu dojde na základě meritorního rozhodnutí, či provizorně na základě předběžného opatření soudu – představuje zcela zásadní zásah do práva jak rodičů, tak dítěte na rodinný život a jako takové musí být vždy považováno za krajní řešení nedostatečné péče rodičů o dítě. Zásadně se musí jednat o opatření dočasné, doprovázené snahou příslušných orgánů veřejné moci napomoci co nejrychlejšímu opětovnému sloučení rodiny. Předběžné opatření, jímž je dítě odebráno z péče rodičů (§ 76a občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, § 452 zákona o zvláštních řízeních soudních), musí být chápáno jako krátkodobé provizorium, ne déledobé řešení či „kvazidefinitivní" rozhodnutí, a po zahájení řízení ve věci musí obecné soudy postupovat tak, aby řízení mohlo být co nejdříve, zpravidla v řádu měsíců, ukončeno meritorním rozhodnutím. Navíc splnění podmínek pro nařízení předběžného opatření nelze zkoumat jen při jeho nařízení a následně pouze mechanicky prodlužovat jeho trvání. Naopak po celou dobu trvání předběžného opatření, zvláště přesahuje-li několik měsíců, je nezbytné průběžně zkoumat jeho opodstatněnost a přiměřenost. Toto zkoumání je pak třeba náležitě reflektovat v odůvodnění rozhodnutí o dalším trvání předběžného opatření, prostřednictvím něhož obecné soudy mohou realizovat pozitivní závazek státu usilovat o opětovné sloučení rodiny. Z hlediska práva na rodinný život, zaručeného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je tak zásadně nepřípustné, aby dítě bylo odebráno z péče rodičů na základě předběžného opatření po dobu téměř jednoho roku či delší, a to tím spíše, pokud trvání předběžného opatření není odůvodňováno a průběžně není zvažována jeho opodstatněnost a přiměřenost vzhledem k aktuálnímu vývoji a novým okolnostem případu.

75. Zmíněné požadavky obecné soudy v projednávaném případě nerespektovaly. Ani v jednom z napadených rozhodnutí se nezabývaly délkou trvání předběžného opatření, přestože tato dosahovala v době rozhodování městského soudu o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření osmi měsíců a v době rozhodování krajského soudu v obou případech dokonce téměř jedenácti měsíců, tedy téměř dvojnásobku pravidelného zákonného maxima (§ 76a odst. 4 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013, § 460 odst. 1 z. z. ř. s.). Ve věci přitom nejsou patrné žádné závažné a objektivní okolnosti, pro něž by nebylo možno řízení alespoň nepravomocně

Sbirka_nalezu-77.indd 403 18.11.16 13:59

(resp. trvání předběžného opatření) ukončit v oné zákonem naznačené pravidelné šestiměsíční lhůtě. Navíc trvání předběžného opatření bylo periodicky prodlužováno bez jakéhokoli odůvodnění a ani rozhodování obecných soudů o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření nesvědčí o skutečně pečlivém, nikoliv jen formálním zvažování opodstatněnosti a přiměřenosti předběžného opatření s ohledem na aktuální vývoj a okolnosti případu po nařízení předběžného opatření. Obecné soudy také zcela opomněly, že by i prostřednictvím odůvodnění svých rozhodnutí mohly stěžovatelku seznámit s tím, co brání návratu její dcery zpět do její péče, resp. za jakých podmínek by k němu mohlo dojít, a tak realizovat pozitivní závazek státu vyplývající z práva na rodinný život. Celkově rozhodování obecných soudů v projednávaném případě nesvědčí o tom, že by si byly náležitě vědomy významu práva stěžovatelky i nezletilé na rodinný život a nezbytné extrémnosti situace odůvodňující odnětí dítěte z péče rodičů na základě předběžného opatření i jeho prodlužování. Trvání tohoto krajního opatření je totiž podmíněno absencí jakékoli péče rodičů o dítě či takovou jejich péčí, která by ohrožovala život, zdraví nebo jiné důležité zájmy dítěte, v případě jeho návratu do péče rodičů; naopak nemůže být odůvodněno jen tím, že v jiném prostředí, do nějž bylo dítě umístěno, je o něj postaráno „lépe“, než pokud by bylo v péči rodičů.

76. V projednávaném případě navíc k protiústavnímu zásahu do stěžovatelčina základního lidského práva na rodinný život přistoupilo ještě porušení principů spravedlivého procesu napadenými usneseními. K němu došlo především neodůvodněním rozhodnutí o prodloužení trvání předběžného opatření a odmítnutím stěžovatelčina odvolání proti tomuto rozhodnutí pro bezpředmětnost. V tomto ohledu Ústavní soud zejména zdůrazňuje, že obecný soud nemůže odmítnout projednat opravný prostředek, kterým se rodič brání tak závažnému zásahu do svých základních práv, jako je (pokračující) odnětí dítěte z jeho péče, s odkazem na nesplnění podmínek jeho projednání, pokud toto bylo způsobeno nikoliv jednotlivcem, ale obecným soudem. To by znamenalo zásadní narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, nepřípustné v demokratickém právním státě. V projednávaném případě přitom stěžovatelka své odvolání proti usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření o jeden měsíc podala již druhý den odvolací lhůty (a čtvrtý den účinnosti usnesení), přesto městský soud věc předložil krajskému soudu až téměř po dalších pěti měsících a krajský soud nakonec rozhodl až po dalších téměř třech měsících, s tím, že stěžovatelčino odvolání se stalo bezpředmětným, neboť napadené rozhodnutí již pozbylo účinnosti. Takové rozhodnutí odvolacího soudu působí, byť i nezáměrně, z pohledu stěžovatelky až jako výsměch jejím ústavně zaručeným právům a v důsledku ji zbavuje jakékoli

Sbirka_nalezu-77.indd 404 18.11.16 13:59

obrany proti prodlužování předběžného opatření (pokud by takto bylo vyřizováno každé její odvolání).

77. S ohledem na vše výše uvedené Ústavní soud v projednávaném případě podané ústavní stížnosti v části směřující proti rozhodnutím obecných soudů vyhověl a napadená rozhodnutí Městského soudu v Brně a Krajského soudu v Brně o prodloužení trvání předběžného opatření a o stěžovatelčině návrhu na zrušení předběžného opatření zrušil v souladu s § 82 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu. V částech směřujících proti postupu Městského soudu v Brně při rozhodování o důvodnosti trvání předběžného opatření a proti postupu OSPOD ve věci péče o nezletilou byla ústavní stížnost jako nepřípustná odmítnuta dle § 43 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 téhož zákona).

78. Nad rámec rozsahu podané ústavní stížnosti se ovšem Ústavní soud nemůže nepozastavit nad celkově liknavým přístupem obecných soudů v celém řízení. Řízení v prvním stupni trvalo celkem jeden rok a čtyři měsíce, přičemž po celou tuto dobu bylo periodicky prodlužováno trvání předběžného opatření bez jakéhokoli odůvodnění či zřejmého zamyšlení se nad jeho délkou – nezletilá tak vzhledem ke svému nízkému věku strávila v dětském centru na základě neodůvodněného předběžného opatření více než dvě pětiny svého dosavadního života (při nařízení předběžného opatření jí bylo necelých 22 měsíců, při vydání meritorního rozhodnutí 38 měsíců). V současné době pak stále probíhá řízení před odvolacím soudem, tudíž ani téměř po třech letech od svého zahájení nebylo řízení pravomocně rozhodnuto. Průtahy lze vypozorovat také u některých dílčích úkonů v řízení – nejen při vyřizování stěžovatelčina odvolání proti napadenému usnesení městského soudu popsanému výše, ale například také při doručování rozhodnutí odvolacího soudu stěžovatelce (obě napadená rozhodnutí krajského soudu, vydaná dne 29. 4. 2014, byla stěžovatelce doručena až po více než dvou měsících, dne 1. 7. 2014). Dosud bez jakékoli reakce městského soudu zůstalo odvolání stěžovatelky proti usnesení o prodloužení trvání předběžného opatření ze dne 31. 3. 2014 (č. l. 147 a násl.), podané před více než rokem. Městský soud nijak nezareagoval ani na odvolání vedlejšího účastníka (otce nezletilé) proti samotnému nařízení předběžného opatření, doručené městskému soudu dne 21. 6. 2013 (č. l. 18), tedy před skoro dvěma lety.

VI. Náklady řízení

79. S ohledem na okolnosti projednávaného případu Ústavní soud též shledal, že je namístě zavázat účastníky řízení – obecné soudy, tj. Městský soud v Brně a Krajský soud v Brně, k náhradě stěžovatelčiných nákladů řízení před Ústavním soudem.

Sbirka_nalezu-77.indd 405 18.11.16 13:59

80. Podle § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud v odůvodněných případech podle výsledků řízení usnesením uložit některému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi jeho náklady řízení. Použití tohoto ustanovení v rozhodovací praxi Ústavního soudu není automatické, ale naopak spíše výjimečné, neboť tato náhrada nákladů řízení slouží jako určitá sankce vůči tomu účastníkovi řízení, který svým postupem vyvolal zásah do základního práva, a tak by vzhledem k okolnostem případu takto měl nést následky, které vznikly jinému účastníkovi v podobě nákladů řízení před Ústavním soudem.

81. V projednávaném případě shledal Ústavní soud použití citovaného ustanovení záhodným, a to s ohledem na výjimečně závažný protiústavní zásah obecných soudů do stěžovatelčina práva na rodinný život. V době vydání rozhodnutí odvolacího soudu stěžovatelka již téměř rok nemohla sama pečovat o svou malou dceru, která byla naopak umístěna do péče dětského centra, aniž by stěžovatelce bylo poskytnuto řádné odůvodnění neustálého trvání tohoto opatření. I zákon přitom dobu jeho trvání zásadně omezuje na šest měsíců. Navíc byla stěžovatelce postupem obecných soudů odňata dokonce i možnost se bránit proti prodlužování trvání tohoto opatření. Vzhledem k vážným pochybením obecných soudů v projednávaném případě se tak jeví zcela spravedlivým, aby nyní nesly alespoň stěžovatelčiny náklady řízení před Ústavním soudem.

Sbirka_nalezu-77.indd 406 18.11.16 13:59

Č. 95
K posuzování bezdůvodného obohacení pro neuzavření licenční smlouvy s kolektivním správcem autorských práv při užívání rozhlasového přijímače v prodejně

Řízení o žalobě o vydání bezdůvodného obohacení v režimu ustanovení § 40 odst. 4 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, založené na tvrzení, že prostřednictvím rozhlasového přijímače v provozovně žalovaného docházelo „k veřejné produkci, tj. ke zpřístupňování díla veřejnosti", trpí nedostatkem spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny též tehdy, pakliže se soud důsledně nezabýval tím, zda provoz rozhlasového přijímače byl vskutku obrácen „k veřejnosti", resp. vůči ní zaměřenému „sdělování", a to veřejnosti jak kvantitativně určené ve smyslu „vysokého počtu osob", tak i vymezené kvalitativně jako k rozhlasové produkci „vnímavé", což logicky implikovalo potřebu uvážení povahy dotčené provozovny, resp. v ní prodávaného zbožního sortimentu, a tomu odpovídajícího hodnocení, jaký účinek případná hudební produkce na zákazníky pro takový sortiment přicházející mohla mít, resp. zda byla způsobilá působit příznivě ve prospěch dosažení přímého nebo nepřímého obchodního prospěchu žalovaného.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Vladimíra Kůrky (soudce zpravodaj) a Jana Filipa – ze dne 14. května 2015 sp. zn. III. ÚS 2429/14 ve věci ústavní stížnosti STAVES, s. r. o., se sídlem Olomouc – Holice, Stará Přerovská 765/4, zastoupené JUDr. Petrem Elšíkem, advokátem, se sídlem Olomouc, Sokolská 7, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 4. 2014 č. j. 74 EC 49/2013-61, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi 2 721,80 Kč s příslušenstvím z titulu bezdůvodného obohacení za zpřístupňování autorských děl veřejnosti bez licenční smlouvy ve stěžovatelčině provozovně prostřednictvím televizoru a rádiového přijímače, za účasti INTERGRAM, nezávislé společnosti výkonných umělců a výrobců zvukových a zvukově-obrazových záznamů, o. s., se sídlem Praha 1, Klimentská 1207/10, zastoupené JUDr. Jiřím Vlasákem, advokátem, se sídlem Praha 7, Jankovcova 1518/2, jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 407 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 4. 2014, č. j. 74 EC 49/2013-61 bylo porušeno základní právo stěžovatelky zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se zrušuje.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností podle ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatelka domáhá, aby Ústavní soud pro porušení základních práv a svobod garantovaných v čl. 2 odst. 3, 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 zrušil v záhlaví označené rozhodnutí obecného soudu, vydané v její občanskoprávní věci.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného procesního spisu se podává, že Krajský soud v Ostravě napadeným rozsudkem uložil stěžovatelce (žalované) povinnost zaplatit vedlejšímu účastníku 2 721,80 Kč s úrokem z prodlení a nahradit náklady řízení, a to z titulu bezdůvodného obohacení v režimu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „autorský zákon"). Soud dospěl k závěru, že v provozovně stěžovatelky docházelo „prostřednictvím" televizoru a rádiového přijímače „k veřejné produkci, tj. ke zpřístupňování díla veřejnosti" v žalovaném období, aniž měla uzavřenou s vedlejším účastníkem (žalobcem) licenční smlouvu, v důsledku čehož stěžovatelku stíhá povinnost vydat bezdůvodné obohacení ve smyslu ustanovení § 40 odst. 4 výše označeného zákona. V provozovně žalované se střídají zákazníci, „a proto se jedná o veřejnost", uvedl soud.

II.

3. Stěžovatelka namítá porušení svých (výše označených) základních práv v důsledku nesprávné aplikace a formalistické interpretace autorského zákona, jakož i soudem projevené libovůle při hodnocení důkazů. Pro projednání ústavní stížnosti, navzdory tomu, že ve sporu jde o bagatelní částku, svědčí podle stěžovatelky přesah jejích vlastních zájmů, jestliže vedlejší účastník obdobnými neoprávněnými nároky postihuje mnoho dalších subjektů, jmenovitě podnikatelů.

4. Konkrétně stěžovatelka soudu vytýká, že při aplikaci autorského zákona pominul jeho ustanovení § 30 odst. 1, jakož i § 18 odst. 3, ačkoli

Sbirka_nalezu-77.indd 408 18.11.16 13:59

v řízení opakovaně uváděla, že radiopřijímač, jehož prostřednictvím mělo k údajné veřejné produkci dojít, je součástí jí nabízeného sortimentu zboží, jeho příležitostný provoz zaměstnancem není mířen na získání hospodářského prospěchu a vzhledem k vlastnímu předmětu podnikání, jímž je prodej, pronájem a servis stavebních strojů a nástrojů, jí ho ani přinášet nemůže.

5. Dle názoru stěžovatelky soud žalobě vyhověl, ačkoli v řízení nebylo prokázáno, že v její provozovně docházelo k veřejné produkci, v jakém období a ani že byla užívána díla autorů, které zastupuje vedlejší účastník. S odvoláním na nález Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2014 sp. zn. II. ÚS 3076/13 (N 57/73 SbNU 125) dovozuje, že tento postup soudu byl protiústavní.

III.

6. Ve vyjádření k ústavní stížnosti Krajský soud v Ostravě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

7. Vedlejší účastník ve svém vyjádření oponuje námitkám stěžovatelky též poukazem na odůvodnění rozhodnutí obecného soudu a neshledává ani efektivní paralelu s odkazovaným nálezem Ústavního soudu, kterým bylo rozhodnutí obecného soudu zrušeno pro vady důkazní a nedostatek odůvodnění, což v dané věci neplatí.

IV.

8. Vzhledem k tomu, že od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci, Ústavní soud nenařídil jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu). Současně nezasílal vyjádření účastníků řízení k replice stěžovatelce, neboť – vzhledem k jejich obsahu – to nepokládal za účelné a z jejich obsahu nevycházel.

V.

9. Ústavní stížnost je důvodná.

10. Projednávaná věc se v relevantních aspektech identifikuje s tou, v níž Ústavní soud již rozhodl stěžovatelkou dovolávaným nálezem sp. zn. II. ÚS 3076/13 ze dne 15. 4. 2014; to je významné potud, že tam prezentovaný výklad klíčových principů autorského zákona se prosazuje i zde.

11. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby.

12. Ústavní soud dává konstantně najevo, že tento příkaz platí i pro něj samotného (což se uplatní i ve vztahu k tamnímu odůvodnění důvodů pro otevření ústavněprávního přezkumu, byť jde o věc tzv. bagatelní).

13. V rozhodných částech odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 3076/13 Ústavní soud uvedl, že „při posouzení toho, zda jsou splněny podmínky pro

Sbirka_nalezu-77.indd 409 18.11.16 13:59

uzavření licenční smlouvy podle § 12 ve spojení s § 23 autorského zákona, je … třeba v konkrétním případě zkoumat, zda pro jejich aplikaci jsou splněny podmínky plynoucí z dalších kogentních ustanovení autorského zákona, konkrétně … § 30 odst. 1, jakož i § 18 odst. 3, podle kterého platí, že sdělováním díla veřejnosti není pouhé provozování zařízení umožňujícího nebo zajišťujícího takové sdělování … Krajský soud tím, že se omezil pouze na aplikaci § 12 ve spojení s § 23 autorského zákona, aniž přihlédl k dalším úzce souvisejícím právním normám téhož právního předpisu, přestože to účastník řízení namítl, se ve svém výsledku dopustil ústavně nekonformní aplikace a exegeze příslušného pramene práva".

14. V bodu 24 tohoto nálezu Ústavní soud odkázal i na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, jmenovitě rozsudek ze dne 15. března 2012 ve věci C-135/10, *Società Consortile Fonografici (SCF) proti Marco Del Corso* (dále též „SCF") a dále i rozsudky ze dne 2. 6. 2005, *Mediakabel*, C-89/04, bod 30, ze dne 14. 7. 2005, *Lagardère Active Broadcast*, C-192/04, bod 31, jakož i ze dne 7. 12. 2006, SGAE *(Sociedad General de Autores y Editores de España proti Rafael Hoteles SA)*, C-306/05, body 37 a 38, a na jejich základě aproboval názor, že „veřejnost" (při „sdělování") musí být v každém jednotlivém případě hodnocena z hlediska, zda je „tvořena blíže neurčeným počtem potenciálních posluchačů a zejména pak dosti vysokým počtem osob", a že „není irelevantní ani výdělečná povaha sdělování ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice o autorském právu" (rozsudek ze dne 4. 10. 2011, *Football Association Premier League*, C-403/08, bod 204). Zdůrazněn je zde (rozsudek SCF výše, bod 91) i požadavek pojímat veřejnost, jíž je sdělení určeno, jako nejen coby cílovou určenou uživatelem, nýbrž stejně tak tu, jež je „tím či oním způsobem vnímavá vůči jeho sdělení, a nikoli náhodně zachycená" (bod 25 nálezu).

15. Posledně uvedené rozvinul Ústavní soud v bodu 26 nálezu citací z rozsudku ve věci SCF (body 97 a 98), jímž dal Soudní dvůr najevo, že „v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, zubní lékař, který šíří jakožto hudební kulisu zvukové záznamy za přítomnosti svých pacientů, nemůže ani důvodně očekávat, že pouze díky tomuto šíření dojde k nárůstu počtu pacientů jeho kabinetu, ani zvýšit ceny péče, kterou poskytuje. Toto šíření tudíž nemůže mít samo o sobě dopad na příjmy tohoto zubního lékaře. Pacienti zubního lékaře totiž navštěvují ordinaci zubního lékaře pouze s tím cílem, aby se jim dostalo péče, přičemž šíření zvukových záznamů k poskytování zubní péče inherentně nepatří. Jejich přístup k některým zvukovým záznamům je pouze nahodilý a nezávislý na jejich přání, závisí na okamžiku jejich příchodu do ordinace a délce jejich čekání, jakož i na povaze ošetření, které jim je poskytnuto. Za těchto podmínek nelze předpokládat, že by obvyklí pacienti zubního lékaře byli k dotčenému šíření vnímaví". Ve vztahu k tamní věci pak Ústavní soud dodal, že „bezpochy-

Sbirka_nalezu-77.indd 410 18.11.16 13:59

by i tyto závěry mají k projednávanému případu relaci, když prodejna stěžovatelky je specializovaným obchodem, a i proto bylo nutno zkoumat, zda šíření zvukových záznamů k prodeji jízdních kol a náhradních dílů k nim v případě stěžovatelky ‚inherentně patří', expressis verbis, zda veřejnost byla tím či oním způsobem vnímavá vůči provozování rádia prodavačkou zaměstnanou v dané prodejně stěžovatelky, tj. zda vysílání rozhlasového přijímače v prodejně stěžovatelky sloužilo (mohlo objektivně sloužit) jako zvuková kulisa k navození ‚lepší nákupní atmosféry', resp. k ‚nárůstu počtu jejích zákazníků'."

16. Ústavní soud rovněž připomenul (bod 27 nálezu) i komentářovou literaturu tam, kde formulovala názor, že „o sdělování veřejnosti nepůjde v případě, kdy dochází k provozování díla pouze samotnými zaměstnanci v zaměstnání pro sebe, popř. pro úzký okruh svých spoluzaměstnanců, neboť v tomto případě se tak zpravidla neděje za účelem hospodářského či obchodního prospěchu a souvislost s hospodářskou činností zaměstnavatele je zde pouze časová a místní" (srov. Telec, I., Tůma, P. Autorský zákon. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220 a násl.). S odkazem na řečené pak Ústavní soud uzavřel, že „pro posouzení důvodnosti žaloby před obecným soudem bylo rozhodující, zda stěžovatelka po dobu uvedenou v žalobě provozovala zařízení umožňující sdělování autorských děl veřejnosti (ve smyslu judikatury Soudního dvora), zda k tomuto sdělování autorských děl veřejnosti skutečně docházelo po celou dobu uvedenou v žalobě a zda se jednalo o díla autorů, jejichž práva je oprávněn vedlejší účastník na základě zákona či smlouvy spravovat".

VI.

17. Je zjevné, že z pohledu těchto – dříve vyjádřených názorů, jimiž je Ústavní soud vázán, jelikož tvořily tzv. rozhodovací důvody – napadené rozhodnutí obecného soudu nemůže obstát.

18. Za prvé, obecný soud ponechal zcela stranou podmínku, negativně vymezenou v bodu 13 shora, že podle § 18 odst. 3 autorského zákona sdělováním díla veřejnosti není pouhé provozování zařízení umožňujícího nebo zajišťujícího takové sdělování, což se zjevuje očividně především ve vztahu k vytýkanému televizoru, umístěnému na stěžovatelově provozovně; a to zejména proto, že v řízení vyslechnutí svědci vypověděli, že není způsobilý přijímat televizní signál, slouží pouze k přehrání reklamních CD a DVD, a soudem dovolávaná kontrolní zpráva jej zaznamenala jako televizor „vypnutý".

19. Za druhé, rozhlasový přijímač na provozovně byl sice podle kontrolní zprávy „zapnutý", to však nezbavovalo obecný soud povinnosti se důsledně zabývat tím, zda jeho provoz byl obrácen „k veřejnosti", resp. vůči ní zaměřenému „sdělování", a to soud neučinil, jmenovitě nikoli ve smyslu

Sbirka_nalezu-77.indd 411 18.11.16 13:59

nároků vyslovených výše v bodech 14 až 16. Požadavek tam kvantitativně určené „veřejnosti" ve smyslu „vysokého počtu osob" ponechal soud zcela stranou, nezjišťoval jakkoli frekvenci vstupů zákazníků do stěžovatelčiny provozovny (a tím jejich „počet") a omezil se na pouhé zjištění, že „v případě příchodu zákazníka je možno hudbu slyšet". Stejně tak soud pominul i další podstatný znak „veřejnosti", totiž jejího „kvalitativního" vymezení jako „vnímavé" k rozhlasové produkci, což logicky implikovalo potřebu uvážení povahy dotčené provozovny, resp. v ní prodávaného zbožního sortimentu („vrtačky a vibrační desky"), a tomu odpovídajícího hodnocení, jaký účinek – ve smyslu vnímatelnosti – případná hudební produkce na zákazníky pro takový sortiment „přicházející" (a kvůli němu v provozovně setrvávající) mohla mít (srov. bod 15 ad poměry ordinace zubního lékaře či prodejny jízdních kol a náhradních dílů k nim). Na to pak navazuje – v rozsudku obecného soudu rovněž chybějící – úvaha, zda a jak hudební produkce z rozhlasového přijímače mohla (byla způsobilá) působit příznivě ve prospěch dosažení stěžovatelčina „přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu", resp. jak mohl takový prospěch být provozovně stěžovatelky „inherentní" (srov. ustanovení § 30 odst. 1 autorského zákona).

20. Je již pak – za třetí – logické, že neúplnost v právním nazírání vedla nutně i k neúplnosti v rovině skutkové; jednoduše řečeno, co bylo z pohledu „správného" právního názoru potřebné, dokazováno v řízení před obecným soudem nebylo. Nelze opomenout ani regulérní výtku, že samo (pouhé) kontrolní zjištění bylo stěží adekvátním skutkovým základem, jestliže proti němu v nikoli nevýznamných souvislostech vystoupili v řízení slyšení svědci (M. Vepřek a M. Marcián), a obecný soud k vypořádání tím založených disproporcí nepřistoupil.

21. Za čtvrté, zcela nepřezkoumatelnou je pak rovněž úvaha obecného soudu ohledně žalobcovy hmotněprávní aktivní legitimace; že nelze podrobit efektivnímu prověření jeho konstatování, že aktivní legitimace je dána proto, že „byla pozitivně řešena v jiných řízeních", je namístě mít za samozřejmé bez dalšího. V této situaci (nepřezkoumatelného odůvodnění) se pak Ústavní soud k této otázce vyjádřit (vzhledem ke svému subsidiárnímu postavení) sám nemůže, pročež – pro potřeby jejího budoucího zodpovězení obecným soudem – nelze než odkázat na odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne ze dne 13. 1. 2015 sp. zn. II. ÚS 2186/14 (N 2/76 SbNU 41; dostupný rovněž na adrese http://nalus.usoud.cz) se zdůrazněním, že tam vyslovená hlediska se spojují s týmž kolektivním správcem, kterým je žalobce v daném řízení, pročež je bude nezbytné mít důsledně na zřeteli.

22. A za páté, obdobně nepřezkoumatelný – protože jen všeobecný a odkazující na žalobní návrh – je závěr obecného soudu ohledně výše

Sbirka_nalezu-77.indd 412 18.11.16 13:59

dovozeného bezdůvodného obohacení, jež mělo na straně stěžovatelky vzniknout; i zde, a z týchž důvodů, může Ústavní soud *pro futuro* jen odkázat na v předchozím ohlášený nález sp. zn. II. ÚS 2186/14.

VII.

23. Jestliže za obdobných výkladových poměrů v odkazované věci sp. zn. II. ÚS 3076/13 dospěl Ústavní soud k závěru, že tamní řízení a rozhodnutí trpí nedostatkem spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, je evidentní, že totéž hodnocení je nevyhnutelné vztáhnout i k věci nyní posuzované. Jinak řečeno, obecný soud práva stěžovatelky garantovaná ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny v dané věci neochránil rovněž.

24. Ústavní soud – aniž by jakkoli předjímal konečný výsledek řízení – proto shledal ústavní stížnost opodstatněnou, podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadený rozsudek obecného soudu zrušil.

VIII.

25. Stěžovatelčinu návrhu, aby jí proti vedlejšímu účastníku byla přiznána náhrada nákladů řízení, však Ústavní soud nevyhověl; pro řízení před Ústavním soudem totiž platí zásada, že náklady řízení si hradí účastníci sami, a byť ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu otevírá možnost rozhodnout o nákladech jinak, lze tak učinit jen „v odůvodněných případech“, tj. v případech mimořádných. Ani stěžovatelka neuvádí, na základě jakých okolností by podle jejího názoru měl Ústavní soud v její věci spatřovat případ právě takový.

Sbirka_nalezu-77.indd 413 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 414 18.11.16 13:59

Č. 96
K právu obviněného být osobně slyšen při rozhodování soudu o dalším trvání vazby

Pokud Ústavní soud formuloval ve svých rozhodnutích v souladu s čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zásadu, že obviněný musí být řádně poučen o právu požádat o konání vazebního zasedání a osobní slyšení, ať už se jedná o řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě, či řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby, nerespektování tohoto ústavněprávního výkladu je porušením práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) – ze dne 18. května 2015 sp. zn. I. ÚS 3944/14 ve věci ústavní stížnosti Daniela Rudzana, t. č. ve Vazební věznici v Brně, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Ortmanem, CSc., advokátem, se sídlem v Hořovicích, Husovo nám. 65/2, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. listopadu 2014 č. j. 9 To 460/2014-23 a usnesení Okresního soudu ve Znojmě ze dne 27. října 2014 č. j. Nt 118/2014-10, jimiž bylo rozhodnuto o dalším trvání stěžovatelovy vazby, za účasti Krajského soudu v Brně a Okresního soudu ve Znojmě jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 13. listopadu 2014 č. j. 9 To 460/2014-23 a usnesením Okresního soudu ve Znojmě ze dne 27. října 2014 č. j. Nt 118/2014-10 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená čl. 8 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. listopadu 2014 č. j. 9 To 460/2014-23 a usnesení Okresního soudu ve Znojmě ze dne 27. října 2014 č. j. Nt 118/2014-10 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 415 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 17. prosince 2014, doplněné podáními doručenými Ústavnímu soudu dne 22. prosince 2014 a 2. února 2015, 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") navrhoval zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že napadenými rozhodnutími byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva podle čl. 8 odst. 2 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Stěžovatel dále navrhoval, aby Ústavní soud rozhodl o jeho propuštění z vazby na svobodu.

II.

2. Ústavní soud si za účelem posouzení celé věci vyžádal spis Okresního soudu ve Znojmě sp. zn. Nt 118/2014.

3. Proti stěžovateli a dalším 14 spoluobviněným bylo zahájeno trestní stíhání pro skutek v něm popsaný, v němž je spatřováno spáchání zvlášť závažného zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, spáchaného ve spolupachatelství podle § 240 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 trestního zákoníku. Stěžovatel byl vzat do vazby usnesením okresního soudu ze dne 21. března 2014 č. j. Nt 19/2014-18 z vazebních důvodů podle § 67 písm. a), b), c) trestního řádu.

4. Stěžovatel dne 10. října 2014 podal žádost o propuštění z vazby. Podáním ze dne 17. října 2014 navrhl státní zástupce rozhodnout o dalším trvání vazby stěžovatele, neboť nadále trvají důvody vazby podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu. Okresní soud doručil návrh státního zástupce stěžovateli s tím, že dne 27. října 2014 bude soud rozhodovat o návrhu státního zástupce a o žádosti stěžovatele o propuštění z vazby a do té doby může stěžovatel soudu zaslat případně jeho písemné vyjádření. Stěžovatel ve svém vyjádření ze dne 22. října 2014 navrhl okresnímu soudu, aby návrh státního zástupce na prodloužení vazby nepřijal. Okresní soud usnesením napadeným ústavní stížností nepřijal písemný slib stěžovatele, dohled probačního úředníka nad stěžovatelem, předběžné opatření podle § 88d, 88h a 88l trestního řádu ani nabídku peněžité záruky. Dále okresní soud zamítl žádost stěžovatele o propuštění z vazby na svobodu a ponechal stěžovatele ve vazbě, neboť důvody vazby podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu trvají i nadále.

5. Proti usnesení okresního soudu podal stěžovatel stížnost. Krajský soud v Brně usnesením rovněž napadeným ústavní stížností podle ustanovení § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu podanou stížnost zamítl.

Sbirka_nalezu-77.indd 416 18.11.16 13:59

III.

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti ve věci rozhodujícím soudům vytýkal zejména jejich procesní pochybení v souvislosti se slyšením k vazbě. Stěžovatel namítal, že okresní soud rozhodl v neveřejném zasedání dne 27. října 2014, přičemž stěžovatele k tomuto zasedání nepředvolal ani ho o něm nevyrozuměl, pouze 4 dny před konáním veřejného zasedání přípisem sdělil obhájci, že soud bude o vazbě stěžovatele rozhodovat, nebyla však uvedena ani hodina, ani místo konání rozhodování o vazbě. Podle tvrzení stěžovatele nebyl vznesen žádný dotaz, zda se chce stěžovatel rozhodování zúčastnit, a stěžovatel ani nebyl vyrozuměn o tom, kde a kým bude o otázce vazby rozhodováno. Uvedené pochybení pak podle tvrzení stěžovatele nenapravil ani krajský soud. Stěžovatel je přesvědčen, že postup obou obecných soudů je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a s právy, která Listina garantuje. Na podporu svých tvrzení stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. října 2010 sp. zn. I. ÚS 1104/10 (N 213/59 SbNU 103), ze dne 22. října 2009 sp. zn. III. ÚS 2198/09 (N 227/55 SbNU 135), ze dne 20. října 2011 sp. zn. II. ÚS 2288/11 (N 182/63 SbNU 111), ze dne 12. října 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) a ze dne 23. března 2004 sp. zn. I. ÚS 573/02 (N 41/32 SbNU 397).

7. Okresní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 11. února 2015 uvedl, že novelizací trestního řádu, provedenou zákonem č. 459/2011 Sb., s účinností od 1. ledna 2012 byly nově v trestním řádu podrobně upraveny podmínky pro konání vazebního zasedání, proto nelze argumentovat nálezem Ústavního soudu ze dne 20. října 2011 sp. zn. II. ÚS 2288/11 a předcházejícími obdobnými rozhodnutími. Trestní řád v § 73d odst. 3 výslovně specifikuje, kdy se koná – v případě jiných rozhodnutí než vzetí do vazby – vazební zasedání. Obviněný je zastoupen obhájcem, při vzetí do vazby byl náležitě poučen i podle § 73d trestního řádu, jak vyplývá z písemného vyhotovení usnesení zdejšího soudu ze dne 21. března 2014 č. j. Nt 19/2014-18, kterým byl vzat do vazby. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že se vazební řízení koná, jestliže o to obviněný výslovně požádá nebo soudce považuje osobní slyšení za potřebné. Před rozhodnutím soudu o návrhu státního zástupce na vydání rozhodnutí o dalším trvání vazby mu byl tento návrh řádně doručen, bylo mu sděleno, že bude zároveň rozhodováno o jeho žádosti o propuštění, s ohledem na vazební lhůty byl sdělen i termín, kdy soudce bude rozhodovat, a také, že má možnost se k návrhu písemně vyjádřit. Obviněný nevyužil svého práva, o kterém byl poučen při vzetí do vazby, byl si tohoto práva nesporně vědom a nepožádal o konání vazebního zasedání. Soud takový postup zvolil s ohledem na význam ustanovení § 73d odst. 3 trestního řádu, vědom si rozhodovací činnosti Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Vzhledem k tomu, že soudce nepovažoval za potřebné pro účely rozhodnutí o další vazbě osobní slyšení obviněného,

Sbirka_nalezu-77.indd 417 18.11.16 13:59

a vzhledem k absenci návrhu obviněného nenařídil a nekonal vazební zasedání, o návrhu státního zástupce a žádosti obviněného rozhodl mimo vazební zasedání, když takový postup ustanovení § 73d odst. 3 trestního řádu podle jeho názoru umožňuje.

8. Ústavní soud vyzval k podání vyjádření i Krajský soud v Brně, žádné vyjádření k ústavní stížnosti, i přes opakovanou výzvu, však nebylo tímto soudem Ústavnímu soudu doručeno.

9. Ústavní soud doručil vyjádření okresního soudu stěžovateli, který ve své replice k tomuto vyjádření ze dne 7. dubna 2015 k tvrzení okresního soudu, že rozhodoval o žádosti obviněného o propuštění z vazby a o návrhu státního zástupce na vydání rozhodnutí o pokračování vazby mimo vazební zasedání, kdy takový postup zvolil podle § 73d odst. 3 trestního řádu, uvedl, že trestní řád vychází ze závaznosti vazebního zasedání, ve kterém se rozhoduje o pokračování či ukončení vazby, a zná jen výjimky uvedené v § 73d odst. 3 trestního řádu. Podle názoru stěžovatele nešlo ani o jediný z důvodů uvedených v citovaném ustanovení, a proto nebylo možné konat rozhodování o vazbě mimo vazební zasedání a stěžovatel měl být vyslechnut k otázce trvání či ukončení vazby.

IV.

10. Ústavní soud vzal v úvahu stěžovatelem předložená tvrzení, přezkoumal ústavní stížností napadená rozhodnutí z hlediska kompetencí daných mu Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v části, v níž je navrhováno zrušení napadených rozhodnutí, důvodná.

11. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavní soud pak ve svých četných rozhodnutích zřetelně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva orgánem veřejné moci za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce chráněných ústavním pořádkem České republiky.

12. Základní podmínkou zbavení osobní svobody je důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Předpokládá existenci skutečností nebo důkazů způsobilých přesvědčit objektivního pozorovatele, že osoba mohla spáchat trestný čin. Podezření ze spáchání trestného činu musí být důvodné jak v tom směru, zda byl spáchán určitý konkrétní trestný čin, tak i zda jej spáchala dotyčná osoba. Z povahy věci vyplývá, že stupeň podezření

Sbirka_nalezu-77.indd 418 18.11.16 13:59

nemůže být tak vysoký, jaký se vyžaduje pro obžalobu, natož pak pro odsouzení.

13. Článek 5 odst. 4 Úmluvy stanoví, že každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zabavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

14. Podle ustanovení § 73d odst. 2 trestního řádu se rozhoduje ve vazebním zasedání vždy, pokud rozhoduje soud o vzetí obviněného do vazby. Podle odstavce 3 citovaného ustanovení v jiných případech se rozhoduje ve vazebním zasedání, jestliže o to obviněný výslovně požádá nebo soud, a v přípravném řízení soudce, považuje osobní slyšení obviněného za potřebné pro účely rozhodnutí o vazbě. Vazební zasedání však není třeba konat, i když o jeho konání obviněný výslovně požádal, jestliže:

a) obviněný se odmítl vazebního zasedání účastnit, ačkoliv o to výslovně požádal,

b) jestliže zdravotní stav obviněného neumožňuje jeho výslech,

c) jestliže obviněný byl v posledních šesti týdnech k vazbě slyšen a neuvedl žádné nové okolnosti nebo jím uváděné okolnosti nemohou vést ke změně rozhodnutí o vazbě,

d) obviněný se propouští z vazby.

15. Ústavní soud měl již mnohokrát možnost vyjádřit se konkrétně k právu obviněného být osobně slyšen při rozhodování soudu o jeho vazbě. Principy svého rozhodování Ústavní soud shrnul například v nálezu ze dne 15. ledna 2014 sp. zn. I. ÚS 3326/13 (N 5/72 SbNU 69).

16. V tomto citovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že Evropský soud pro lidská práva považuje právo na osobní svobodu, zakotvené v čl. 5 Úmluvy, za jedno z nejvýznamnějších základních práv chránících fyzickou bezpečnost osoby, které jako takové má v demokratické společnosti vrcholný význam (srov. např. rozsudek ve věci *Ťupa proti České republice* ze dne 26. května 2011 č. 39822/07, § 45). Obdobně Ústavní soud ve své judikatuře vyslovil, že v případě vzetí obviněného do vazby, jíž je prolamována ústavně zaručená osobní svoboda, která je na předních místech v katalozích základních práv a svobod, musí být náhled na postup orgánů veřejné moci přísnější [nález ze dne 28. března 2007 sp. zn. II. ÚS 336/06 (N 56/44 SbNU 719)].

17. Právo obviněného osobně se zúčastnit řízení před soudem v rámci rozhodování o vazbě či jejím dalším trvání a z toho vyplývající právo být slyšen (vyjádřit se) v kontradiktorním řízení je třeba považovat za zcela základní prvek práva na spravedlivý proces týkající se omezení osobní svobody. Právě vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 419 18.11.16 13:59

18. Nicméně jak Ústavní soud, tak Evropský soud pro lidská práva dospěly k závěru, že z čl. 5 odst. 4 Úmluvy nelze dovodit povinnost automaticky ve všech případech rozhodování o dalším trvání vazby (tj. na rozdíl od prvotního rozhodování soudu o vzetí do vazby ve smyslu čl. 5 odst. 3 Úmluvy) plně respektovat záruky spravedlivého trestního procesu zakotvené v čl. 6 Úmluvy. Opačný výklad by byl ryzím formalismem, byť je nepochybné, že i v těchto případech procesní záruky nesmějí být výrazně nižší, než jsou garance, které poskytuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

19. Ústavní soud rovněž upozornil, že od osobního slyšení je možno také upustit, avšak pouze tehdy, pokud by obviněný sám takovýto výslech *expressis verbis* odmítl nebo pokud by takovému výslechu bránila objektivně nepřekonatelná překážka či pokud by k rozhodování soudu docházelo bezprostředně poté, co byl obviněný k otázce vazby soudem vyslechnut, např. v souvislosti s řízením o stížnosti proti jinému vazebnímu rozhodnutí.

20. Pro povinnost osobního slyšení obviněného soudem není tedy rozhodující „typ" řízení, tzn., zda se jedná o žádost obviněného o propuštění z vazby na svobodu či periodické rozhodování o ponechání obviněného ve vazbě státním zástupcem, ale rozhodující je časový interval, který uplynul od posledního osobního slyšení obviněného při rozhodování o jeho ponechání ve vazbě, případně existující mimořádné okolnosti, které by činily slyšení obviněného nezbytným. Obviněnému musí být umožněno v určitých časových intervalech být k trvání vazby slyšen bez ohledu na to, zda se tak děje v řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě či v řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby. Evropský soud pro lidská práva přitom v zásadě nenutí obviněného prokazovat, že osobní slyšení nad rámec písemného vyjádření obsaženého ve stížnosti či žádosti je opravdu nutné.

21. To znamená, že v každém řízení o žádosti obviněného o propuštění z vazby, ba dokonce ani v každém řízení o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o dalším trvání vazby, není nezbytné konat slyšení obviněného, jestliže byl tento k důvodům vazby slyšen v době nedávno minulé. Proto je třeba sledovat nikoli typ řízení, ale časový interval, který uplynul od doby, kdy byl obviněný naposledy osobně slyšen. Mezi jednotlivými výslechy obviněného je třeba dodržovat časové odstupy v řádu maximálně několika týdnů. Je zřejmé, že dodržení tohoto časového odstupu není možné, pokud obviněný v průběhu zákonem stanovené tříměsíční lhůty pro periodické rozhodování o trvání vazby nepožádá o propuštění z vazby na svobodu. V takovém případě musí soud při rozhodování o stížnosti proti rozhodnutí státního zástupce o ponechání ve vazbě obviněného vždy vyslechnout, ledaže by byly dány podmínky neumožňující takové slyšení.

22. Z uvedeného vyplývá, že obviněného je nutno zásadně slyšet vždy, když je rozhodováno o jeho pokračující vazbě a od jeho předchozího

Sbirka_nalezu-77.indd 420 18.11.16 13:59

slyšení uběhlo již několik týdnů, ledaže by osobnímu slyšení bránily objektivně nepřekonatelné překážky.

23. Z chronologie celé věci vyplývá, že v době rozhodování okresního soudu o dalším trvání vazby dne 27. října 2014 uběhlo od posledního slyšení stěžovatele v březnu 2014 sedm měsíců, přičemž na nařízeném vazebním zasedání dne 18. července 2014 stěžovatel svoji účast omluvil a současně souhlasil, aby proběhlo bez jeho osobní účasti. Dne 20. října 2014 stěžovatel podal žádost o propuštění z vazby, aniž by žádal o slyšení. Rovněž tak dne 22. října 2014 stěžovatel doručil okresnímu soudu své vyjádření k návrhu vrchního státního zástupce na vydání rozhodnutí o dalším trvání vazby, aniž by o slyšení požádal. Pokud pak stěžovatel podal stížnost proti rozhodnutí okresního soudu ze dne 27. října 2014, na základě kterého byl ponechán ve vazbě z důvodů uvedených v § 67 písm. a), c) trestního řádu, ani v této stížnosti o slyšení nežádá.

24. Povinností okresního soudu však bylo sdělit stěžovateli, že bude rozhodováno o jeho vazbě a poučit jej o právu požádat o konání vazebního zasedání. Osobní slyšení osoby, o jejímž zbavení osobní svobody je rozhodováno, je základní institucionální zárukou spravedlnosti řízení.

25. Z obsahu spisu okresního soudu sp. zn. Nt 118/214 se z č. listu 6 a z přípisu ze dne 21. října 2014 adresovaného okresním soudem advokátovi stěžovatele podává, že okresní soud zaslal stěžovateli opis návrhu Vrchního státního zastupitelství Olomouc – pobočky Brno na prodloužení vazby a vyjádření k žádosti stěžovatele o propuštění z vazby na svobodu. Současně okresní soud sdělil stěžovateli, že bude rozhodovat o návrhu Vrchního státního zastupitelství Olomouc – pobočky Brno o jeho žádosti o propuštění z vazby dne 27. října 2014 s tím, že do té doby může zaslat písemné vyjádření. O právu požádat o konání vazebního zasedání stěžovatel poučen nebyl.

26. S ohledem na shora uvedené nelze než dovodit, že okresní soud nerespektoval ustanovení § 73d trestního řádu a porušil právo stěžovatele na osobní slyšení v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť stěžovatel ve sdělení ze dne 21. října 2014 nebyl poučen o právu požádat o konání vazebního zasedání a osobního slyšení v řízení o vazbě. Pokud toto poučení nebylo realizováno, bylo namístě, aby na základě podané stížnosti stěžovatele proti rozhodnutí okresního soudu krajský soud řádně přezkoumal v souladu s ustanovením § 147 odst. 1 písm. b) trestního řádu i způsob řízení před soudem prvního stupně. Jestliže tak krajský soud neučinil a stížnost podanou stěžovatelem podle ustanovení § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu zamítl, porušil i on právo stěžovatele podle čl. 8 odst. 2 Listiny nebýt zbaven osobní svobody jinak než způsobem, který stanoví zákon.

27. Lze shrnout, že právo obviněného osobně se zúčastnit řízení před soudem v rámci rozhodování o vazbě či jejím dalším trvání a z toho

Sbirka_nalezu-77.indd 421 18.11.16 13:59

vyplývající právo být slyšen v kontradiktorním řízení je třeba považovat za zcela základní prvek práva na spravedlivý proces týkající se zbavení osobní svobody. V každém případě je nutno naplnit zákonné podmínky pro rozhodování o vazbě či jejím trvání. Je na obecných soudech, aby se s touto skutečností vypořádaly.

28. V posuzované věci došlo k porušení formálních procesních postupů, proto se Ústavní soud nijak nevyjadřuje k důvodům vazby. Zjištěná procesní pochybení totiž nelze zhojit ani za situace, kdy by nutnost dalšího trvání vazby stěžovatele mohla být na základě spisového materiálu mimo jakoukoli pochybnost [srov. nálezy ze dne 24. listopadu 2009 sp. zn. II. ÚS 1681/08 (N 240/55 SbNU 325) a ze dne 6. srpna 2014 sp. zn. I. ÚS 2942/13 (N 150/74 SbNU 281)].

29. Závěrem Ústavní soud poznamenává, že ústní jednání v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu nenařizoval, neboť od něj nebylo možno očekávat žádné další objasnění věci.

30. Z důvodů výše uvedených Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona napadená rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu zrušil.

31. Pravomoc Ústavního soudu při posuzování ústavní stížnosti je upřesněna v § 82 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Z uvedeného ustanovení nelze dovodit oprávnění rozhodnout o propuštění stěžovatele z vazby. K takovému rozhodnutí je oprávněn pouze příslušný orgán činný v trestním řízení. I po zrušení napadených usnesení trestního soudu zůstává další posouzení důvodnosti vazebního stíhání v kompetenci orgánů činných v trestním řízení, k nimž Ústavní soud nepatří [srov. nálezy ze dne 21. října 2010 sp. zn. I. ÚS 1104/10 a ze dne 30. září 2014 sp. zn. I. ÚS 1123/14 (N 180/74 SbNU 569)]. Proto Ústavnímu soudu nezbylo než v části, ve které stěžovatel navrhoval, aby Ústavní soud rozhodl o jeho propuštění z vazby na svobodu, ústavní stížnost odmítnout jako návrh, k jehož projednání není příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu].

Sbirka_nalezu-77.indd 422 18.11.16 13:59

Č. 97
K přepjatému formalismu obecných soudů při posuzování předžalobní výzvy

Předžalobní výzva představuje poslední upozornění dlužníka na existenci jeho závazku, na něž v případě pasivity v plnění povinnosti navazuje samotné soudní řízení. Ve vztahu ke zkoumání náležitostí předžalobní výzvy Ústavní soud uvádí, že obecné soudy jsou povinny zvážit, zda si je žalovaný vědom výše dluhu i titulu vzniku svého závazku, posoudit, zda na straně žalovaného mohly vzniknout pochybnosti o tom, který závazek má podle výzvy stěžovatele splnit, a zohlednit skutečný účel § 142a občanského soudního řádu, jímž je zamezení neúměrnému a neúčelnému navyšování nákladů soudního řízení. Nesplnil-li obecný soud tyto povinnosti, došlo z jeho strany k zásahu do ústavně garantovaných práv stěžovatele, zejména práva na spravedlivý proces.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) – ze dne 18. května 2015 sp. zn. I. ÚS 4047/14 ve věci ústavní stížnosti Ing. Antonína Smrkty, zastoupeného Mgr. Thomasem Mumulosem, advokátem, se sídlem Ostrava – Moravská Ostrava, Preslova 361/9, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 7. října 2014 č. j. 4 Cmo 273/2014-33, kterým byl v odvolacím řízení potvrzen výrok směnečného platebního rozkazu, kterým stěžovateli nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení a Ing. Víta Šrámka jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 7. října 2014 č. j. 4 Cmo 273/2014-33 bylo zasaženo do práva stěžovatele na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 7. října 2014 č. j. 4 Cmo 273/2014-33 se zrušuje.

Sbirka_nalezu-77.indd 423 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Včasnou ústavní stížností, která splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví uvedeného usnesení. Tvrdí, že postupem a rozhodnutím obecného soudu bylo zasaženo do jeho základních práv a svobod, zejména do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. V ústavní stížnosti je popsán průběh řízení před obecnými soudy, jehož se stěžovatel účastnil jako žalobce.

3. Stěžovatel se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě proti žalovanému Ing. Vítu Šrámkovi domáhal zaplacení částky 30 000 Kč. Součástí žaloby byl návrh na vydání směnečného platebního rozkazu.

4. Směnečným platebním rozkazem Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2014 č. j. 17 Cm 421/2013-16 ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 19. 5. 2014 č. j. 17 Cm 421/2013-23 byla žalovanému uložena povinnost zaplatit stěžovateli částku ve výši 30 000 Kč s příslušenstvím. Výrokem II tohoto směnečného platebního rozkazu bylo rozhodnuto, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

5. Proti výroku II směnečného platebního rozkazu podal stěžovatel odvolání. Uvedl, že v řízení prokázal doručení výzvy ke splnění žalované povinnosti, přičemž žaloba byla podána po více než 30 dnech ode dne odeslání této výzvy. Měl za to, že splnil povinnost uloženou mu ustanovením § 142a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci (dále také „odvolací soud") ze dne 7. října 2014 č. j. 4 Cmo 273/2014-33 byl výrok II napadeného směnečného platebního rozkazu potvrzen. Odvolací soud v odůvodnění uvedl, že nárok ze směnky je zcela jiným nárokem než tím, který směnka zajišťuje. Ve výzvě, kterou stěžovatel doručil žalovanému, bylo uvedeno, že stěžovatel má pohledávku v celkové výši 30 000 Kč z titulu půjčky a že na uvedenou pohledávku nebylo nic zaplaceno. Naproti tomu v žalobě uvedl, že předložená směnka zní na 40 000 Kč a splněno na ni bylo 10 000 Kč. Podle odvolacího soudu tak stěžovatel vyzval žalovaného pouze k zaplacení pohledávky ze smlouvy o půjčce, nikoliv směnečné pohledávky. Současně nemělo z výzvy vyplývat, že předmětná smlouva o půjčce je zajištěna směnkou znějící na jinou částku.

Sbirka_nalezu-77.indd 424 18.11.16 13:59

II.

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že rozhodnutím odvolacího soudu bylo zasaženo do jeho základních práv a svobod, zejména práva na spravedlivý proces.

8. Obsah stížnosti je zaměřen na nesprávný postup obecných soudů obou stupňů, kdy stěžovatel výslovně uvedl, že není rozhodné, jakým způsobem je v předžalobní výzvě závazek označen, tedy zda jako závazek z titulu půjčky nebo jako závazek z titulu půjčky, která je zajištěna krycí směnkou. Pokud žalovaný svůj závazek na základě doručené výzvy neuhradil, nemělo u něj hrát roli, zda bude závazek žalován z titulu půjčky či z titulu směnky, která půjčku zajišťovala.

9. Postup obecných soudů stěžovatel označuje za vysoce formalistický, neboť při aplikaci § 142a občanského soudního řádu nezvážily jeho skutečný smysl a zjevný nárok na náhradu nákladů řízení zamítly. To navíc učinily za situace, kdy ani žalovaný, ani soudy netvrdily, že by mezi účastníky existovalo více pohledávek a že žalovaný nemohl rozpoznat, k plnění kterého závazku se předžalobní výzva vztahuje.

10. Na základě uvedeného stěžovatel navrhl zrušení usnesení odvolacího soudu.

III.

11. Ústavní soud si v rámci přípravy vyžádal spis vedený v řízení o žalobě stěžovatele a současně vyzval účastníka a vedlejšího účastníka k vyjádření k ústavní stížnosti.

12. Účastník řízení, Vrchní soud v Olomouci, ve svém vyjádření zejména uvedl, že v nyní souzené věci vycházel z posouzení, zda směnečná pohledávka a pohledávka, kterou směnka zajišťuje, představují rozdílné nároky. Současně uvedl, že pokud stěžovatel v žalobě neuvedl, že by směnka, z níž nárok na zaplacení směnečného peníze uplatňoval, byla zajišťující ve vztahu ke konkrétnímu závazku výstavce směnky, současně ve výzvě přiložené k návrhu na vydání směnečného platebního rozkazu nebylo o případném zajištění nároku uvedeného ve směnce nic uvedeno a tvrzení stěžovatele ve výzvě a návrhu na vydání směnečného platebního rozkazu byla rozporná, nebylo možno vyhodnotit situaci tak, jak požadoval stěžovatel. Toto vyjádření Ústavní soud nezasílal stěžovateli k replice, neboť by v nyní souzené věci nepřinesla nic nového.

13. Vedlejší účastník se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil.

IV.

14. Po seznámení s obsahem ústavní stížnosti, vyžádaným spisem, vyjádřením účastníka a napadeným usnesením dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Sbirka_nalezu-77.indd 425 18.11.16 13:59

15. Ústavní soud považuje za nutné připomenout, že právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je porušeno, pokud je komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud soud odmítá jednat a rozhodovat o podaném návrhu, eventuálně pokud zůstává v řízení bez zákonného důvodu nečinný. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Není tedy součástí soustavy obecných soudů a nenáleží mu ani výkon dohledu nad jejich rozhodovací činností. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace jsou záležitostí obecných soudů [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 1996 sp. zn. II. ÚS 81/95 (U 22/6 SbNU 575), dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Ústavní soud může do jejich činnosti zasáhnout pouze tehdy, pokud právní závěry obecných soudů jsou v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem „jednoduchého" práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), zakládá porušení základního práva nebo svobody.

16. Závěr o přepjatém formalismu při aplikaci práva lze v nyní souzené věci učinit.

17. Ústavní soud činí tento závěr i přes bagatelnost věci a skutečnost, že se jedná pouze o náklady řízení, k jejichž ústavněprávnímu posuzování se soudní praxe staví zdrženlivě. Rozhodování o nákladech řízení je rovněž integrální součástí soudního řízení jako celku, a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu.

18. Podstata ústavní stížnosti byla zaměřena na otázku, zda výzvu, kterou doručil stěžovatel jako žalobce v řízení před obecnými soudy žalovanému, bylo možno považovat za řádnou předžalobní výzvu, která by v souladu s § 142a občanského soudního řádu mohla přivodit pro stěžovatele kladný výrok o právu na náhradu nákladů řízení.

19. Podle § 142a odst. 1 občanského soudního řádu platí, že žalobce, který měl úspěch v řízení o splnění povinnosti, má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému, jen jestliže žalovanému ve lhůtě nejméně 7 dnů před podáním návrhu na zahájení řízení zaslal na adresu pro doručování, případně na poslední známou adresu výzvu k plnění. Současně podle odstavce 2 platí, že jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti žalobci přiznat i v případě, že žalobce žalovanému výzvu k plnění za podmínek uvedených v odstavci 1 nezaslal.

Sbirka_nalezu-77.indd 426 18.11.16 13:59

20. Z vyžádaného spisu dále vyplývá, že stěžovatel v žalobě vedle uložení povinnosti zaplatit částku 30 000 Kč s příslušenstvím rovněž navrhl uložení povinnosti nahradit náklady řízení. K žalobě připojil listinu ze dne 17. 10. 2013, z níž vyplývá, že stěžovatel vyzval žalovaného k zaplacení částky ve výši 30 000 Kč z půjčky. V této výzvě bylo rovněž zahrnuto poučení žalovaného o vymáhání částky v soudním řízení, s upozorněním, že náklady tohoto soudního vymáhání půjdou k jeho tíži. K žalobě byla dále přiložena směnka znějící na částku 40 000 Kč. Z žaloby dále vyplývalo, že ze směnečné sumy 40 000 Kč žalovaný ke dni 20. 3. 2013 uhradil částku 10 000 Kč.

21. Odvolací soud v rámci odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatel řádně nevyzval žalovaného ke splnění povinnosti. Dodal, že nárok ze směnky je zcela jiným nárokem než ten, který směnka zajišťuje. Z žaloby navíc mělo vyplývat, že směnečná pohledávka se výší lišila od pohledávky ze smlouvy o půjčce.

22. K ustanovení § 142a občanského soudního řádu, upravujícího institut předžalobní výzvy, který byl do české procesní úpravy zakotven k 1. 1. 2013, a to na základě zákona č. 396/2012 Sb., je nutno uvést, že jeho správná aplikace je podmíněna řádným a úplným pochopením jeho účelu. Teleologickým výkladem daného ustanovení lze dospět k závěru, že stěžejním důvodem pro jeho zakotvení bylo zamezit neúměrnému a neúčelnému navyšování nákladů soudního řízení, které zejména v případech tzv. formulářových žalob měly představovat zdroje snadného výdělku. Proto lze uvést, že předžalobní výzva má představovat poslední upozornění dlužníka na existenci jeho závazku, na něž v případě pasivity v plnění povinnosti navazuje samotné soudní řízení.

23. Ve vztahu k nyní souzené věci je nutno dále uvést, že směnka byla vystavena 21. 10. 2012, tedy za účinnosti zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Ke dni vystavení podle § 334 tohoto zákona platilo, že vystavení směnky, prostřednictvím které má být podle smlouvy splněn peněžitý závazek, nemá vliv na trvání tohoto závazku. Současně však platilo, že věřitel je oprávněn požadovat splnění peněžitého závazku na dlužníku podle smlouvy, jen když nemůže dosáhnout jeho splnění ze směnky. Stejné pravidlo je v současné době zakotveno v § 1909 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ústavní soud souhlasí se závěrem obecného soudu, že závazek z půjčky a závazek ze zajišťovací směnky jsou odlišné, nicméně v nyní souzené věci mělo být přihlédnuto i k uvedenému ustanovení obchodního zákoníku. Závazek a jeho zajištění jsou jen dvě důležité dílčí části jednoho právního vztahu mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem. Jestliže vedlejší účastník nemohl mít důvodné pochyby o tom, o jaký právní vztah se jedná, výzva stěžovatele splňovala svůj účel předcházení sporu. Stěžovatel jako žalobce neměl jinou možnost než se domáhat plnění právě ze směnky. Z tohoto pohledu je výzva ke splnění povinnosti dostatečná a splňuje

Sbirka_nalezu-77.indd 427 18.11.16 13:59

předpoklady stanovené § 142a občanského soudního řádu. S přihlédnutím k částečnému splnění závazku ze strany žalovaného je rovněž možné učinit závěr, že žalovaný si skutečné výše i titulu vzniku svého závazku musel být vědom. Pokud tedy obecný soud nepřihlédl k této skutečnosti, netvrdil, že by na straně žalovaného mohly vzniknout pochybnosti o tom, který závazek má podle výzvy stěžovatele splnit, nezohlednil skutečný účel § 142a občanského soudního řádu a nezohlednil uplatnění práva ze směnky jako jediné zákonné možnosti stěžovatele, došlo z jeho strany k zásahu do ústavně garantovaných práv stěžovatele, zejména práva na spravedlivý proces.

V.

24. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud dospěl k závěru, že postupem obecného soudu bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní stížnosti proto dle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozhodnutí obecného soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 428 18.11.16 13:59

Č. 98
K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

Omezení rovnosti volebního práva, přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek a svobodné soutěže politických sil jsou v demokratické společnosti přípustná jen s ohledem na legitimitu cíle těmito omezeními sledovaného, na jejich způsobilost takového cíle dosáhnout, potřebnost a míru, která má šetřit podstatu a smysl těchto základních práv a nesmí měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu. Jelikož lid je zdrojem veškeré moci – svěřené státu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy i přenesené na Evropskou unii na základě čl. 10a Ústavy, platí z hlediska ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy v zásadě stejné demokratické a lidskoprávní „mantinely" omezujících opatření pro volební zákony do vnitrostátních zastupitelských sborů i pro zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu").

Přestože Evropský parlament vykazuje oproti parlamentům vnitrostátním některé odlišnosti jak v legislativním procesu, tak při ustavení mu odpovědné exekutivy a nestal se dosud institucionálním těžištěm politického života v Evropské unii, je – coby reprezentant spektra veřejného mínění napříč tímto integračním svazkem, vyjadřující zájmy unijních občanů – vedle parlamentů členských států pilířem zastupitelské demokracie na nadstátní úrovni, jehož význam jako přímého ohniska legitimity unijních rozhodnutí je nepominutelný.

Prvotním právním základem tzv. uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Evropského parlamentu, jež váže postup politických subjektů do skrutinia pro rozdělení mandátů na zisk alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů, není Ústava, ale právo Evropské unie – rozhodnutí zástupců členských států v Radě 76/787/ESUO, EHS, Euratom (dále jen „Akt"). To omezení volebního práva vnitrostátními předpisy připouští za předpokladu, že nebude celkově dotčen poměrný charakter volebního systému.

Právo Evropské unie (Smlouva o fungování Evropské unie, Listina základních práv Evropské unie) nezaručuje ani rovný podíl na výsledku voleb, takže referenčním rámcem ústavního přezkumu jeho omezení zůstává vedle Aktu zejména ústavní pořádek České republiky.

Rovný podíl na výsledku voleb, princip svobodné soutěže politických sil a právo na přístup k voleným funkcím v Evropském parlamentu

Sbirka_nalezu-77.indd 429 18.11.16 13:59

za rovných podmínek mají své imanentní hranice tam, kde by jejich neomezené uplatnění mařilo účinné zastoupení občanů v demokratickém životě Evropské unie a omezovalo možnost spojovat rozdílné partikulární zájmy v praktickou politikou proveditelná řešení otázek, které jsou nositelům těchto zájmů společné. Při řešení střetu mezi ústavními hodnotami je třeba postupovat podle pravidla praktické konkordance, které respektuje požadavek jednoty Ústavy a eliminuje upřednostňování pouze jedné z těchto hodnot na úkor druhé.

Imanentní hranicí rovnosti volebního práva je tedy zachování schopnosti Evropského parlamentu dosahovat konsensuálních řešení, naplňujících očekávání voličů, zatímco fragmentace jejich politické reprezentace v důsledku příchodu nepočetných, programově úzce zaměřených a svým reálným vlivem marginálních politických subjektů po odstranění tzv. uzavírací klauzule by vedla k oslabení integračních stimulů, které jsou předpokladem pro taková řešení v podmínkách značné názorové plurality. Ochromení akceschopnosti tohoto nadstátního zastupitelského sboru by pak vzhledem k jeho vysoké politické odpovědnosti podlomilo účinnost vůle voliče projevené ve volebním aktu a jeho přesvědčení o smyslu účasti na něm.

Uvažovat o integračních či diferenciačních efektech pravidel pro volby do Evropského parlamentu lze pouze optikou tohoto kolektivního tělesa jako celku, nikoliv jen z perspektivy jednotlivých jeho volebních výsečí, jelikož je reprezentantem zájmu unijního voličstva, a nikoliv jeho národních segmentů. V tom směru naplňuje vnitrostátní volební zákonodárství společnou odpovědnost členských států za nastavení takových pravidel, která takovou reprezentaci umožní. Tím je vedena i zdrženlivost ústavního přezkumu ve vztahu k volebnímu zákonodárci, kterému přísluší posoudit i externí dopady svého rozhodnutí.

Omezující účinek uzavírací klauzule brání výskytu formálně do frakcí Evropského parlamentu sice zařaditelných, z hlediska skutečného významu však okrajových politických solitérů. Hlasy jim odevzdané by sice v poměrném volebním systému bez uzavírací klauzule v takové míře jako při jejím zachování nepropadly, reprezentace vůle voličů by však byla z hlediska ústavního principu účinné zastupitelské demokracie, který hájí i Evropský soud pro lidská práva, podhodnocena.

Rozumně malý počet konkurujících si stanovisek, schopných vytvářet funkční kompromisy na bázi většinové vůle, potvrzuje předpoklad, že svobodná soutěž politických sil, která je základem každého demokratického, a tedy i unijního ústavního systému, není podmíněna jen samotným počtem aktérů, kteří se jí účastní.

Vzhledem k počtu mandátů v Evropském parlamentu přidělených voličům v České republice je určitý integrační prvek obsažen už v tzv.

Sbirka_nalezu-77.indd 430 18.11.16 13:59

přirozeném prahu, který reflektuje faktické (zejména kvantitativní) parametry voleb. Tento jeho účinek je ale eliminován tím, že výše přirozeného prahu není předem známa a běžnému voliči není známa ani jeho existence. Naproti tomu zákonná uzavírací klauzule známa předem je a její psychologický efekt funguje, neboť na jedné straně může klauzule odrazovat od volby těch stran, jejichž preference jsou delší dobu pod její úrovní, na druhé straně však také zvyšuje tlak na chování voličů ve shodě s jejich politickými preferencemi. Jedině volič jednající v souladu se svým vnitřním přesvědčením je skutečným základem demokratického uspořádání poměrů na úrovni státní i nadstátní. Teprve nutnost překonání bariér nastavených omezujícími klauzulemi činí z uchazeče o podíl na moci platnou oporu státu, stejně jako nadstátně strukturovaného svazku.

Význam stability výsledku voleb pro důvěru veřejnosti v systém zastupitelské demokracie je zásadní na obou úrovních. Ústavní soud proto shledal omezení rovnosti podílu na výsledku voleb, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu k voleným funkcím v důsledku tzv. uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Evropského parlamentu slučitelným s principy demokratického ústavního státu. Je opatřením přiměřeným, neodporujícím zásadě poměrného zastoupení, způsobilým účinně přispět k dosažení těmito principy sledovaného cíle – efektivní reprezentace vůle občanů v Evropském parlamentu a nutným k řádnému výkonu pravomocí svěřených mu na základě čl. 10a Ústavy, přičemž respektuje požadavek minimalizace zásahů do základních práv a dotčených ústavních principů.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) ze dne 19. května 2015 sp. zn. Pl. ÚS 14/14 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 47 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, a § 48 odst. 1 ve slovech „ , které postoupily do skrutinia," téhož zákona za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 176/2015 Sb.).

Výrok

Návrh se zamítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 431 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Návrh na zahájení řízení

I. a) Průběh řízení před Nejvyšším správním soudem

1. Nejvyšší správní soud (dále též „navrhovatel") projednával věc navrhovatelek a) Mgr. Alexandry Uhlové, b) Pavlíny Pacákové a c) Strany zelených, všechny zastoupeny advokátem Pavlem Uhlem, o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů Mgr. Tomáše Zdechovského a Ing. Mgr. Miroslava Poche ve volbách do Evropského parlamentu, konaných ve dnech 23. a 24. 5. 2014.

2. Usnesením ze dne 24. 6. 2014 č. j. Vol 16/2014-69 Nejvyšší správní soud přerušil řízení a podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") stejného dne předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 47 a § 48 odst. 1 ve slovech „ , které postoupily do skrutinia," zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů. Řízení přerušil na dobu, než Ústavní soud o návrhu na zrušení napadených ustanovení rozhodne.

I. b) Podstatný obsah návrhu

3. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že čl. 223 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU") předpokládá jednotnou volební proceduru voleb do Evropského parlamentu, avšak dosud k němu nebyl přijat prováděcí předpis. Proto představuje rozhodnutí zástupců členských států v Radě 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976 o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (dále též jen „Akt"), doplněné rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom, jediný společný rámec, v němž se v současné době pohybují členské státy při přijímání vnitrostátních úprav. Ustanovení čl. 1 Aktu (v konsolidovaném znění) stanovuje, že členové Evropského parlamentu mají být v každém členském státu voleni „podle zásad poměrného zastoupení". Ustanovení čl. 2 zachovává členským státům právo zřizovat volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, nebude-li tím celkově dotčen poměrný charakter volebního systému. A konečně čl. 3 Aktu umožňuje členským státům „stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5 % odevzdaných hlasů." Ustanovení čl. 8 Aktu pak upravuje vztah k vnitrostátnímu zákonodárství takto: „S výhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. Těmito vnitrostátními předpisy, jež mohou případně, pokud je to vhodné, zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému."

Sbirka_nalezu-77.indd 432 18.11.16 13:59

4. Dne 22. 11. 2012 přijal Evropský parlament usnesení o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 [2012/2829(RSP)], ve kterém vyzval členské státy, „aby ve svém volebním právu v souladu s článkem 3 [Aktu] zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu". Tuto výzvu učinil Evropský parlament zejména s ohledem na nové uspořádání volby Evropské komise, které zavedla (od 1. prosince 2009) Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Lisabonská smlouva"), a s ohledem na změny ve vztahu mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, které nastanou počínaje volbami v roce 2014. Evropský parlament vyjádřil domněnku, že spolehlivá většina europoslanců bude mít zásadní význam pro stabilitu legislativních postupů Evropské unie (dále též jen „EU") a dobré fungování její exekutivy.

5. Navrhovatel vychází z toho, že v České republice je zákonem zavedena pětiprocentní uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Evropské právo takovouto úpravu umožňuje za podmínky, že nebude celkově dotčen poměrný charakter volebního systému. Neukládá však členským státům povinnost, aby uzavírací klauzuli zavedly, takže tyto volby se řídí vnitrostátním právem jako celkem.

6. Ve volbách do Evropského parlamentu, konaných v květnu 2014, byly na základě uvedených ustanovení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon o evropských volbách" nebo „zákon o volbách do Evropského parlamentu") mandáty europoslanců v České republice rozděleny takto:

Strana		Platné hlasy		Volební dělitel					Mandáty
č.	název	celkem	v %	1	2	3	4	5	
5	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová	150 792	9,95	150792	75396	50264	37698	30158,4	3
7	Koalice TOP 09 a STAN	241 747	15,95	241747	120873,5	80582,34	60436,75	48349,4	4
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98	166478	83239	55492,67	41619,5	33295,6	3
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17	214800	107400	71600	53700	42960	4
16	ANO 2011	244 501	16,13	244501	122250,5	81500,34	61125,25	48900,2	4
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67	116389	58194,5	38796,34	29097,25	23277,8	2
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24	79540	39770	26513,34	19885	15908	1

Sbirka_nalezu-77.indd 433 18.11.16 13:59

7. Pokud by však předmětná pětiprocentní uzavírací klauzule nebyla uplatněna, byly by mandáty rozděleny následujícím způsobem:

Strana		Platné hlasy		Volební dělitel					Mandáty
č.	název	celkem	v %	1	2	3	4	5	
5	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová	150 792	9,95	150792	75396	50264	37698	30158,4	2
7	Koalice TOP 09 a STAN	241 747	15,95	241747	120873,5	80582,34	60436,75	48349,4	4
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98	166478	83239	55492,67	41619,5	33295,6	3
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17	214800	107400	71600	53700	42960	3
16	ANO 2011	244 501	16,13	244501	122250,5	81500,34	61125,25	48900,2	4
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67	116389	58194,5	38796,34	29097,25	23277,8	2
23	Strana zelených	57 240	3,77	57240	28620	19080	14310	11448	1
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24	79540	39770	26513,34	19885	15908	1
32	Česká pirátská strana	72 514	4,78	72514	36257	24171,34	18128,5	14502,8	1

8. Z těchto údajů je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmá pravdivost tvrzení navrhovatelek, že v důsledku uplatnění zákonné pětiprocentní uzavírací klauzule byli mezi jinými zvoleni též kandidáti Tomáš Zdechovský (KDU-ČSL) a Miroslav Poche (ČSSD), zatímco jinak by tyto dva mandáty získali Ivan Bartoš [Česká pirátská strana (dále též jen „Piráti")] a Ondřej Liška (Strana zelených).

9. Nejvyšší správní soud tvrdí, že z pohledu voliče strany, která byla kvůli uzavírací klauzuli vyřazena ze skrutinia, dochází k „propadnutí" jeho hlasu. Politický názor takového voliče v důsledku toho není žádným způsobem reprezentován v zastupitelském sboru a není přítomen v jeho rozhodování. Vzhledem k omezenému počtu mandátů a k tomu, že mandát není dělitelný, bude přirozeně vždy existovat skupina takovýchto nereprezentovaných voličů malých stran. Avšak v důsledku aplikace uzavírací klauzule vzrostl ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 počet platných, ale nezohledněných hlasů na 301 245, tedy na 19,88 % z celkového počtu platných hlasů. Procentní podíl nezastoupených voličů tak přesáhl dokonce i volební zisk nejúspěšnější strany ve volbách (ANO 2011, která získala 244 501, tedy 16,13 % platných hlasů). Krom toho, z pohledu kandidátů lze poukázat též na to, že v důsledku aplikace uzavírací klauzule je strana,

Sbirka_nalezu-77.indd 434 18.11.16 13:59

za kterou kandidovali, která však nedosáhla stanoveného procentního výsledku, automaticky vyřazena ze skrutinia. Tím se dosažené mandáty stávají z hlediska počtu odevzdaných hlasů „levnějšími" pro strany, které naopak uzavírací klauzuli překonají. Lze to demonstrovat na volbách v roce 2014, kdy nejnižším počtem hlasů postačujícím k zisku mandátu byl počet 50 264 (tj. počet hlasů odevzdaných pro KDU-ČSL dělený třemi), zatímco Pirátům nepostačoval k získání alespoň jednoho mandátu ani výrazně vyšší počet odevzdaných hlasů, tedy 72 514. Z pohledu přístupu k voleným funkcím nelze dále pominout fakt, že vyřazením ze skrutinia propadají též všechny odevzdané preferenční hlasy. V těchto volbách tak například první kandidát Pirátů Ivan Bartoš získal 12 644 preferenčních hlasů a nestal se poslancem Evropského parlamentu, zatímco úspěšnější z obou napadených kandidátů Tomáš Zdechovský nezískal ani poloviční počet preferenčních hlasů (celkem 5 063).

10. Podle názoru navrhovatele tak napadená zákonná ustanovení omezují volnou, resp. svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti [čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina")], rovnost hlasovacího práva všech voličů (čl. 21 odst. 3 Listiny) i právo na přístup občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny). Takovéto omezení politických práv by bylo přípustné za předpokladu, že by sledovalo legitimní cíl a bylo by způsobilé tohoto cíle dosáhnout, bylo by potřebné a zároveň by zákonodárcem zvolené řešení omezovalo práva zaručená ústavním pořádkem pouze v míře nezbytné pro dosažení sledovaného cíle. Tyto důvody však v daném případě navrhovatel neshledal.

11. Navrhovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, která se týkala problematiky uzavírací klauzule v případě voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou též dostupná na http://nalus.usoud.cz] a dále v případě voleb do obecních zastupitelstev [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03 ze dne 25. 8. 2004 (ve SbNU nepublikováno)]. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 Ústavní soud určitou disproporci z hlediska rovnosti volebního práva akceptoval, což odůvodnil tím, že mohou vstoupit do hry i „jiné závažné důvody, jež vyplývají z účelu a funkce voleb v demokratické společnosti … [neboť] cílem voleb … není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů". Podle Ústavního soudu je proto „přípustné zabudovat do volebního mechanizmu samého určité integrační stimuly", např. v podobě umělé 5% uzavírací klauzule, jejíž integrační role napomáhá tvorbě většiny (či většin) schopné dospět k rozhodnutí a umožňuje sestavit funkční vládu. Bez její aplikace by mohla vzniknout „politická

Sbirka_nalezu-77.indd 435 18.11.16 13:59

reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo“. Ústavní soud však neopomněl zdůraznit, že „existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody“ a že „i pro omezovací klauzuli platí … zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně“. V duchu této argumentace obstála též 5% uzavírací klauzule uplatňovaná v komunálních volbách, byť v tomto případě se argumentace ve prospěch ústavnosti 5% uzavírací klauzule oslabuje.

12. Navrhovatel se domnívá, že Evropský parlament a volby do tohoto zastupitelského sboru se od dříve posuzovaných případů liší natolik, že důvody citovaných rozhodnutí Ústavního soudu již nelze na posuzovanou věc bez dalšího přenášet. Evropský parlament totiž hraje ve fungování Evropské unie kvalitativně jinou roli než národní parlamenty ve fungování členských států. Nemá jako celek ani přímou zákonodárnou iniciativu (musí se obracet na Evropskou komisi) a ke schválení právního předpisu je nutné, aby dospěl k dohodě s Radou EU tvořenou příslušnými ministry členských států. Také vliv tohoto zastupitelského sboru na podobu předního exekutivního tělesa, Evropské komise, je stále omezený – Evropský parlament volí jejího předsedu a vyjadřuje důvěru Evropské komisi jako celku, ta je však sestavena z kandidátů jednotlivých členských států a nemusí odrážet politické složení Evropského parlamentu. Členské státy si nadále zachovávají rozhodující vliv na chod Evropské unie a Evropský parlament se teprve v posledních letech postupně přibližuje pozici rovnocenného „hráče“. Široké spektrum politické reprezentace v Evropském parlamentu proto může přispět ke zvýšení legitimity přijatých rozhodnutí a obavy ze snížení akceschopnosti evropské legislativy a exekutivy, jež by z různorodosti zastoupených politických názorů vyplývaly, nemají věrohodný podklad. Napadené ustanovení zákona proto nesleduje, s ohledem na aktuální postavení Evropského parlamentu v systému institucí Evropské unie, jinak legitimní cíl spočívající v integraci politické vůle elektorátu. Tento závěr nemůže podle navrhovatele zvrátit ani skutečnost, že usnesením Evropského parlamentu ze dne 22. 11. 2012 byla učiněna výzva členským státům, „aby ve svém volebním právu v souladu s článkem 3 [Aktu] zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu“. Jakkoli pouhá politická proklamace momentální většiny Evropského parlamentu totiž nemůže být relevantním referenčním kritériem pro posouzení souladu 5% uzavírací klauzule s ústavním pořádkem České republiky, nelze nevidět, že i podle citovaného parlamentního usnesení mají být minimální limity pro rozdělení křesel „vhodné“ a „vyvážené“. Byla-li motivem zákonodárce k uzákonění umělé uzavírací klauzule

Sbirka_nalezu-77.indd 436 18.11.16 13:59

v maximální výši 5% podle (fakultativního) ustanovení čl. 3 Aktu jen skutečnost, že je to – slovy důvodové zprávy – v České republice obvyklé, těžko mluvit o vhodnosti a vyváženosti takového umělého zásahu do rovnosti hlasovacího práva a soutěže politických stran v evropských volbách.

13. I kdyby však potřeba „integrační pobídky" v budoucnu zesílila spolu s postupně se rozšiřujícími pravomocemi Evropského parlamentu, není podle názoru navrhovatele uzavírací klauzule způsobilá tento cíl naplnit. Uvažovat o integračních či diferenciačních efektech lze totiž pouze optikou kolektivního tělesa z úrovně jeho celku, nikoli z pohledu jednotlivých výsečí Evropského parlamentu volených v jednotlivých členských státech. Seznamy kandidátů nesestavují celoevropské politické strany, a k integraci politických sil v Evropském parlamentu tudíž dochází napříč národními kontingenty. I jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné koalice stejně politicky zaměřených stran, a naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí nalézt společnou řeč s žádným ze stávajících politických bloků, a může tak představovat dezintegrační prvek. Představa, že by uzavírací klauzule na národní úrovni mohla jakkoliv přispět k integritě politického spektra v Evropském parlamentu, je tak spíše iluzorní. V České republice se volí pouze malá výseč všech poslanců (21 z celkového počtu 751 reprezentantů), tudíž integrační efekt uzavírací klauzule použité v České republice na celkovou akceschopnost Evropského parlamentu zákonitě vždy zůstane velmi omezený.

14. Konečně má navrhovatel za to, že i kdyby uzavírací klauzule k dosažení sledovaného cíle (má-li jím být integrace politické reprezentace na evropské úrovni) přispět mohla, pak není řešením v demokratické společnosti nezbytným, neboť její roli – přinejmenším v České republice s ohledem na nízký počet přidělovaných mandátů – dostatečně účinně sehrává tzv. přirozený práh daný zvolenou metodou přidělování mandátů. V posledních volbách do Evropského parlamentu konaných v České republice by například (bez započítání uzavírací klauzule) postačoval pro získání jednoho mandátu evropského poslance volební zisk Strany zelených ve výši 3,77 % z platných hlasů. Přirozený práh pak představuje volební zisk strany Úsvit přímé demokracie ve výši 3,12 % platných hlasů, který by i při neexistenci umělé uzavírací klauzule k získání mandátu nepostačoval. Přirozený práh lze samozřejmě jen těžko predikovat dopředu a jeho výsledná hodnota zjišťovaná po volbách záleží vždy mimo jiné na počtu kandidujících stran (příp. též na velikosti volebního obvodu, což však u voleb do Evropského parlamentu nehraje roli, neboť celá Česká republika je *de lege lata* jedním volebním obvodem). Přesto však lze na praktickém příkladu posledních voleb do Evropského parlamentu demonstrovat, že přirozený práh omezuje přístup malých politických stran do Evropského parlamentu

Sbirka_nalezu-77.indd 437 18.11.16 13:59

a plní určitou integrační funkci sám o sobě. To spolu s dříve uvedenými argumenty podkopává představu o nezbytnosti dalšího umělého omezení rovné soutěže politických stran v podobě uzavírací klauzule.

15. Navrhovatel poukazuje rovněž na skutečnost, že umělou uzavírací klauzuli v letošních volbách do Evropského parlamentu uplatňovala zhruba polovina členských států. Nejvyšší přípustnou výši uzavírací klauzule (5 %) zavedly kromě České republiky státy jako Francie (ta dokonce na každý z volebních obvodů zvlášť), Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko, nižší se uplatňuje např. v Itálii, Rakousku, Švédsku a Řecku (3 %). Nutno podotknout, že v případě států s velmi malým počtem křesel v Evropském parlamentu nemá uzavírací klauzule žádný praktický význam, neboť pro získání alespoň jednoho mandátu bývá potřeba mnohem více hlasů, než kolik odpovídá nejvyšší přípustné uzavírací klauzuli (např. slovinská DeSUS ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 získala 7,2 % hlasů, čímž sice překročila tehdejší čtyřprocentní uzavírací klauzuli, ale nestačilo jí to na získání žádného z tehdy rozdělovaných sedmi mandátů). Mezi státy, jež uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu neuplatňují, jsou nicméně i státy zastoupené v Evropském parlamentu velkým počtem křesel, např. Spojené království (73 mandátů), Španělsko (54 mandátů) či stát s vůbec nejvyšším počtem mandátů (96 z celkového počtu 751), tedy Německo, kde se dříve zavedená uzavírací klauzule již neaplikuje, a to na základě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.

16. Navrhovatel rovněž připomíná, že německý Spolkový ústavní soud shledal jako protiústavní nejen uzavírací klauzuli ve výši 5 % (srov. rozsudek ze dne 9. 11. 2011 ve spojených věcech 2 BvC 4/10 a další), ale dokonce i následně uzákoněnou klauzuli ve výši 3 % (srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2014 ve spojených věcech 2 BvE 2/13 a další), a to přesto, že v německém kontextu jsou úvahy o deformaci rovnosti volebního práva v důsledku umělé uzavírací klauzule oproti kontextu českému citelně oslabeny, neboť přirozený práh se ve Spolkové republice Německo v posledních evropských volbách pohyboval kolem pouhého půl procenta.

I. c) Odlišné stanovisko některých soudců

17. Ke shora citovanému usnesení č. j. Vol 16/2014-69 připojili odlišné stanovisko soudci Zdeněk Kühn, Radan Malík a Miloslav Výborný. V něm především vyjádřili svoje pochybnosti ohledně projednatelnosti předmětného návrhu, a to proto, že výsledek řízení před Ústavním soudem nemůže mít na platnost volby obou napadených kandidátů žádný vliv. Volby již proběhly, a to plně v souladu s platným a účinným zákonem. Je nevyvratitelným faktem, že voliči přizpůsobovali svou volbu nejen svým politickým preferencím, ale i existujícím volebním pravidlům, tedy také pětiprocentní

Sbirka_nalezu-77.indd 438 18.11.16 13:59

uzavírací klauzuli. Dílčí „smazání" výsledků voleb a přidělení mandátu dvěma jiným kandidátům by i v případě, že by (snad) Ústavní soud dovodil protiústavnost uzavírací klauzule, vedlo k naprostému zatemnění volebního výsledku. Vedlo by k popření vůle voličů, kteří hlasovali podle jedněch pravidel a *ex post* by se dozvěděli, že vlastně hlasovali podle pravidel jiných. Nemůže-li mít rozhodnutí Ústavního soudu žádný význam pro věc samu, soud vůbec nemůže podat příslušný návrh.

18. Disentující soudci mají dále za to, že většina členů volebního senátu chápe zjednodušeně zásadu rovného volebního práva. Jak Ústavní soud opakovaně uváděl: „princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96, viz výše). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika" [bod 60 nálezu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693)]. Ústavní soud zdůraznil, že „zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má – ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) – stejnou váhu" (bod 61 tamtéž, zde Ústavní soud cituje a shrnuje svou dosavadní judikaturu).

19. Navíc, ústavní pořádek poměrný systém ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu nezná. Poměrný systém vyplývá z práva evropského. Ústavní soud přitom již tradičně rozlišuje situace, kdy Ústava poměrný systém předepisuje, a situace, kdy Ústava o volebním systému mlčí. Za klíčovou – a s nynějším návrhem zcela nekompatibilní – pasáž je proto nutno označit bod 68 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (viz výše), z níž plyne, že navýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit – obecně vyjádřeno – demokratickou substanci voleb. Ve vztahu k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny – kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán (!) – se Ústavní soud vyjádřil ve dvou klíčových nálezech, a sice sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (viz výše) a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.). V obou konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Není proto zřejmé, jaký je důvod nastavit přísnější měřítko pro volby do Evropského parlamentu; navíc za situace, kdy Ústava, shodně jako u krajských nebo obecních voleb, poměrný systém nepředepisuje, a naopak evropské právo uzavírací klauzuli výslovně připouští.

Sbirka_nalezu-77.indd 439 18.11.16 13:59

20. Většina volebního senátu prý rovněž zjednodušeně chápe roli Evropského parlamentu. Je nesporné, že pravomoci Evropského parlamentu v posledních dekádách pozvolna posilují. Naposledy a viditelně se tak stalo v Lisabonské smlouvě. Evropský parlament tak sice stále ještě nemá zákonodárnou iniciativu, může však Evropskou komisi žádat o předložení návrhu právního aktu Evropské unie – ta sice nemusí poslechnout, musí však sdělit Evropskému parlamentu důvody (čl. 225 SFEU). Evropský parlament sice není výlučným zákonodárcem, jako je tomu na národní úrovni, podílí se však na řádném legislativním postupu rovným dílem s Radou EU (čl. 294 SFEU). Dále volí předsedu Evropské komise (čl. 14, čl. 17 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii, dále též jen „SEU"), schvaluje ostatní její členy jako sbor (čl. 17 odst. 7 SEU), může Evropské komisi vyslovit nedůvěru (čl. 17 odst. 8 SEU, čl. 234 SFEU), volí Evropského veřejného ochránce práv (čl. 228 SFEU) atd. Role Evropského parlamentu v řádném legislativním postupu je sice komplikovaná, je však v evidentním rozporu s představou roztříštěného tělesa obdařeného spoustou nezařazených solitérů. Evropský parlament se podílí na přijímání legislativy rovným dílem s Radou EU. V případě, že není nalezena shoda, existuje dohodovací výbor složený ze stejného počtu členů obou institucí. Nedojde-li k dohodě, návrh bude odmítnut, což se ovšem v praxi zatím stávalo výjimečně (to se prý může změnit, pokud převáží názory prezentované nynější většinou volebního senátu). Právě uvedené plně odpovídá i tomu, jak Evropský parlament vidí sám sebe. Dne 22. listopadu 2012 přijal (právně nezávazné) usnesení týkající se voleb do Evropského parlamentu v roce 2014, ve kterém vyzval členské státy, „aby ve svém volebním právu … zavedly vhodné a vyvážené minimální limity pro rozdělení křesel, aby se tak řádně zohlednila volba občanů, kterou vyjádřili ve volbách, a současně se zajistila funkčnost Parlamentu". Citované rozhodnutí Evropského parlamentu bylo adresováno členským státům zejména s ohledem na nové uspořádání volby Evropské komise, které zavedla Lisabonská smlouva, a s ohledem na měnící se vztah mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí, který z něj vyplyne počínaje volbami v roce 2014. Vyjádřil tak svou domněnku, že spolehlivá většina v Evropském parlamentu bude mít zásadní význam pro stabilitu legislativních postupů Evropské unie a dobré fungování její exekutivy. Vhodně nastavená uzavírací klauzule v národních volebních systémech, kterou evropské právo výslovně povoluje, může tomuto cíli napomoci.

21. Síla jakékoliv instituce v rámci politického systému ostatně není dána jen psanými pravidly, ale rovněž vývojem samotného politického systému a pozvolna se utvářejícími ústavními konvencemi a aktuální vývoj v souvislosti s výběrem předsedy Evropské komise je toho názornou ukázkou. Právě v tomto spatřují disentující soudci značné zjednodušení návrhu většiny. Umělou uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu

Sbirka_nalezu-77.indd 440 18.11.16 13:59

používá polovina členských států Evropské unie, která vysílá do Evropského parlamentu 380 poslanců. Těchto 380 poslanců je vybíráno s důrazem na integrační prvky. Důraz na integraci ve vícero zemích může ve svém celku významně přispět k větší funkčnosti Evropského parlamentu.

22. Jestliže by přirozený práh pro zvolení poslancem Evropského parlamentu byl 1/21, tedy cca 4,76 %, umělý práh by v českém systému vskutku postrádal smysl. Přirozený práh pro získání mandátu je však pohyblivý a leží podstatně níže než 4 %. V nynější situaci je evidentní, že zrušení umělé klauzule by vedlo k tomu, že Česká republika by namísto zástupců sedmi stran vysílala do Evropského parlamentu zástupce stran devíti, tedy bezmála o třetinu více. Vedle efektu „přemnožení" politických stran by takováto situace také vedla k oslabení pozice českých politických stran v klubech utvářených v Evropském parlamentu. Fragmentace českého politického zastoupení v Evropském parlamentu by vedla ke snížení významu českých zástupců v něm vůbec.

23. Nynější volby do Evropského parlamentu jsou již třetími, které se konají v České republice. Zkušenosti ukazují, že uzavírací klauzule nijak neomezuje pestrost stranictví a reprezentativnost politických stran. Ve volbách v roce 2004 se do Evropského parlamentu kvalifikovalo šest politických stran a hnutí (vedle tehdy silných stran ODS, KSČM, KDU-ČSL a ČSSD získali dva mandáty i nezávislí a tři mandáty SNK – Evropští demokraté), ve spíše výjimečných volbách v roce 2009 jen čtyři strany (ODS, ČSSD, KSČM a KDU-ČSL), ve volbách v roce 2014 pak pestrost českého volebního systému gradovala v celkem sedmi úspěšných stranách a hnutích. Úspěch Strany svobodných občanů přitom ukazuje, že pětiprocentní uzavírací klauzule nepředstavuje nepřekročitelný práh, dávající exkluzivitu jen stranám velkým, bohatým či tradičním. Ostatně tyto výsledky a pestrost stranického zastoupení víceméně korelují s efektem uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

24. Ústavní soud podle ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a vládě a veřejnému ochránci práv, kteří jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

II. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

25. Předseda Poslanecké sněmovny ve svém vyjádření ze dne 11. 7. 2014 shrnul průběh legislativního procesu a uvedl, že návrh zákona o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů byl předložen vládou Poslanecké sněmovně dne 19. 9. 2002; schválen byl ve 3. čtení

Sbirka_nalezu-77.indd 441 18.11.16 13:59

dne 3. 12. 2002, přičemž se z přítomných 170 poslanců vyslovilo pro jeho přijetí 124 poslanců a 3 poslanci hlasovali proti. V rozpravách vedených v Poslanecké sněmovně nebylo podrobněji diskutováno o smyslu, popř. o ústavnosti navržené 5% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 9. 12. 2002. Ten jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Vrácený návrh zákona projednala Poslanecká sněmovna dne 18. 2. 2003 a přijala jej ve znění schváleném Senátem, přičemž se z přítomných 180 poslanců vyslovilo pro jeho přijetí 170 poslanců a nikdo nehlasoval proti. Po přijetí zákona a po jeho podpisu příslušnými ústavními činiteli byl zákon vyhlášen dne 4. 3. 2003 ve Sbírce zákonů pod č. 62/2003 Sb. Napadená zákonná ustanovení nebyla po dobu své platnosti novelizována.

26. Předseda Senátu ve vyjádření ze dne 21. 7. 2014 uvedl, že návrh zákona o volbách do Evropského parlamentu byl Senátu postoupen dne 6. 12. 2002 a byl projednán dne 9. 1. 2003. Předmětem diskuse se v obecné části rozpravy stalo také ustanovení § 47 návrhu zákona, zavádějící 5% uzavírací klauzuli. Senátoři si byli vědomi funkce tohoto instrumentu, jehož aplikace má omezující dopad na rovnost volebního práva v systému poměrného zastoupení. V té souvislosti byla zvažována jeho procentuální výše a v důsledku rozdílných názorů byl v podrobné rozpravě podán pozměňovací návrh na její snížení na 3 %, což však nebylo přijato, neboť z přítomných 75 senátorů se pro tento návrh vyslovilo pouze 19 senátorů. V průběhu rozpravy však nebyla zpochybněna ústavnost zavedení této uzavírací klauzule. Usnesením č. 38 ze dne 9. 1. 2003 vrátil Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně se dvěma přijatými pozměňovacími návrhy, které se však netýkaly problematiky zavedení uzavírací klauzule. V hlasování se pro přijetí usnesení vyslovilo všech 75 přítomných senátorů. Poslanecká sněmovna jednala o návrhu vráceném Senátem na své 10. schůzi dne 18. 2. 2003 a usnesením č. 244 s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Senátem.

27. Pro úplnost předseda Senátu uvádí, že dne 29. 5. 2014 předložila skupina senátorů návrh zákona (senátní tisk č. 294, 9. funkční období), jehož součástí je i návrh na zrušení uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu.

II. b) Vyjádření vlády a veřejného ochránce práv

28. Předseda vlády Ústavnímu soudu sdělil, že vláda České republiky nevyužije svého práva podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a nevstoupí do tohoto řízení.

29. Stejně tak veřejný ochránce práv sdělil, že ve smyslu ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

Sbirka_nalezu-77.indd 442 18.11.16 13:59

II. c) Ústní jednání

30. Ve smyslu ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

III. Aktivní legitimace navrhovatele

31. Ústavní soud konstatuje, že navrhovatelem je Nejvyšší správní soud, který postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy („Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu."), blíže provedeného v ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb. Touto otázkou se Ústavní soud zabývá zejména s ohledem na obsah odlišného stanoviska některých soudců Nejvyššího správního soudu, kteří aktivní legitimaci navrhovatele zpochybnili.

32. K tomu Ústavní soud uvádí, že v daném případě se jedná o tzv. konkrétní (přesněji: incidenční; podrobněji viz např. Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. vydání. Heidelberg : C. F. Müller Verlag, 1999, str. 282 a násl.), a nikoliv abstraktní kontrolu norem. Ani v české konstitucionalistické doktríně přitom nelze zaznamenat významnější názory, které by toto východisko zpochybňovaly. Postačí proto citovat P. Holländera, který konkrétní normativní kontrolu definuje jako „řízení o souladu zákonné nebo podzákonné normy s ústavou v případě, jestliže k němu dá podnět obecný soud jako důsledek řešení konkrétní věci nebo fyzická, resp. právnická osoba v souvislosti s tím, že jejich aplikací byla dotčena ve svých základních právech nebo svobodách. Jinými slovy, konkrétní kontrola norem představuje ústavní přezkum zákonů, resp. ostatních právních předpisů pouze v souvislosti s řešením a rozhodováním konkrétní věci" (Základy všeobecné státovědy. 3. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, str. 275).

33. Ústavní důvod k projednání návrhu je proto obecně dán v případě, kdy by zjištění neplatnosti provedené volby kandidáta v důsledku zrušení napadených ustanovení zákona mělo vést k zániku už získaného mandátu. K tomu směřuje návrh Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

34. Je proto odůvodněné pokládat navrhovatele k podání návrhu na přezkum ústavnosti napadených ustanovení zákona o evropských volbách za aktivně legitimovaného. Aktivní legitimace navrhovatele je dána významem rozhodnutí Ústavního soudu pro řešení konkrétní věci v řízení před obecným soudem o podané volební stížnosti a naplňuje jednu z podmínek řízení před Ústavním soudem podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 443 18.11.16 13:59

IV. Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

35. Ústavní soud tedy konstatuje, že je příslušný k projednávání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem, je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl proto přistoupit k věcnému přezkumu napadených zákonných ustanovení, přičemž se v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejdříve zabýval otázkou, zda byla přijata a vydána ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence. S ohledem na skutečnost, že ze strany navrhovatele ani ostatních účastníků řízení tato otázka nebyla nijakým způsobem zpochybněna, však není potřeba podrobně se zabývat celým legislativním procesem, který vedl ke schválení napadených zákonných ustanovení.

36. Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony. V případě napadených ustanovení je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k jejich přijetí. Pokud jde o způsob přijetí zákona o evropských volbách, Ústavní soud zjistil z vyjádření účastníků řízení, jakož i z dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Nic proto Ústavnímu soudu nebrání, aby mohl přistoupit k věcnému posouzení ústavnosti napadených ustanovení.

V. Posouzení ústavnosti napadených zákonných ustanovení

37. Podstatou ústavního přezkumu napadených ustanovení zákona o evropských volbách je zjistit, zda tvrzená omezení rovnosti volebního práva (čl. 21 odst. 3 Listiny), přístupu občanů k voleným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny) a svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny) jsou v demokratické společnosti přípustná s ohledem na legitimitu jimi sledovaného cíle, způsobilost tohoto cíle dosáhnout, jejich potřebnost a míru takového omezení, která má šetřit podstaty a smyslu těchto základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny) a nesmí měnit podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Jsou-li tvrzená omezení základních práv odůvodňována specifickým postavením Evropského parlamentu jako zastupitelského sboru občanů Evropské unie, je nutno nejprve připomenout projevy nadstátní povahy tohoto orgánu a poté podrobit zkoumání adekvátnost jejich promítnutí v zákoně o evropských volbách se zřetelem k referenčním kritériím ústavního pořádku.

Sbirka_nalezu-77.indd 444 18.11.16 13:59

V. a) Evropský parlament

38. Evropský parlament je – vedle vnitrostátních parlamentů, jimž jsou demokraticky odpovědni představitelé členských států v Evropské radě a v Radě EU – jako reprezentant spektra veřejného mínění napříč Evropskou unií, vyjadřující zájmy unijních občanů, jedním z pilířů zastupitelské demokracie v Evropské unii (čl. 10 SEU). Ve vztahu k občanům jednotlivých členských států nekonkuruje vnitrostátním parlamentům, neboť působí pouze v oblastech rozhodování vymezených rozsahem pravomocí, jejichž samostatného výkonu se členské státy vzdaly a svěřily jej primárním právem Evropské unii (Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 87). Přestože Evropský parlament nemá (až na výjimky) právo zákonodárné iniciativy ani výlučné postavení při přijímání unijní legislativy a ani se dosud nestal institucionálním těžištěm politického života Evropské unie, jeho úloha jako zdroje přímé demokratické legitimity unijních rozhodnutí má nenahraditelný význam. To se promítlo i do jistého posunu v pojetí jeho zastupitelské funkce: zatímco před přijetím Lisabonské smlouvy se skládal ze zástupců „lidu států sdružených ve Společenství" (čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství), po jejím přijetí se skládá ze zástupců „občanů Unie" (čl. 14 odst. 2 SEU). Tím byla nejen zvýrazněna politická váha Evropského parlamentu po přijetí Lisabonské smlouvy, ale také posílen lidskoprávní rozměr evropského konstitucionalismu (srov. Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 124 a násl.).

39. K této podobě dospěl Evropský parlament postupnou evolucí, která od vzniku prvního z evropských společenství – Evropského společenství uhlí a oceli – postihovala souběžně jak jeho složení a strukturu, tak jeho pravomoci a konečně i způsob jeho ustavování. Předchůdcem současného Evropského parlamentu bylo Evropské parlamentní shromáždění, vzniklé v roce 1958 jako společný orgán Evropského hospodářského společenství, Evropského společenství atomové energie a Evropského společenství uhlí a oceli na základě Smlouvy o společných orgánech ze dne 25. 3. 1957. Název „Evropský parlament" se ustálil v roce 1962. Jeho členové nebyli původně přímo voleni, ale delegováni národními parlamenty. Ačkoliv role tohoto tělesa nebyla rozhodovací, ale veskrze jen konzultační, potenciální výhodou takového personálního propojení byla úzká vazba mezi politickými agendami projednávanými na supranacionální úrovni a domácími parlamentními debatami v jednotlivých členských státech, zprostředkující informovanost o tvorbě předpisů komunitárního práva a požadavcích z toho plynoucích pro jeho implementaci a používání v členských státech. Význam takového propojení mezi oběma úrovněmi se v počáteční fázi integračního procesu osvědčil zejména při budování společného trhu, neboť

Sbirka_nalezu-77.indd 445 18.11.16 13:59

usnadnil řešení obtížných vnitrostátních dopadů doprovázejících opatření evropských společenství.

40. Na summitu hlav států v Paříži v roce 1974 došlo k zásadnímu rozhodnutí prosadit zásadu přímé volby členů Evropského parlamentu s účinností od 1. 6. 1978. K historicky prvním přímým volbám pak došlo ve dnech 7.–10. 6. 1979. Do roku 1973 měl Evropský parlament 142 členů, v současnosti je celkový počet poslanců 751 (z toho je 21 voleno v České republice). Smlouva o Evropské unii totiž v čl. 14 odst. 2 stanoví, že počet členů Evropského parlamentu nesmí překročit 750, nepočítaje předsedu.

41. Přestože od prvních přímých voleb pravomoci Evropského parlamentu a jeho postavení uvnitř institucionálního systému Evropské unie značně vzrostly, zejména v důsledku emancipace Evropského parlamentu jako normotvůrce ve vztahu k Radě a při posilování demokratické legitimity a odpovědnosti unijní exekutivy, k směrodatnému nastolování „velkých témat" evropských politik dochází nadále především v Evropské komisi, resp. v Evropské radě. První střety o tato témata se proto odehrávají mimo Evropský parlament, resp. na domácích parlamentních fórech, zatímco Evropský parlament zastihnou v pozdější fázi v odborně sice náročné, mediálně ale už méně přitažlivé podobě. Musí proto soustavně čelit problému, jak svými strukturovanými debatami (vysoký počet europoslanců, politických klubů, výborů atd.) zaujmout pozornost širší veřejnosti, jak s ní srozumitelně komunikovat a působit na formování evropského veřejného mínění, jak poskytovat unijním občanům příležitost projevovat své názory na činnost Evropské unie a vést dialog s občanskou společností, zkrátka jak důsledně naplnit své demokratické poslání při formování evropského veřejného prostoru. Propojení mezi politickými kluby v Evropském parlamentu a politickými stranami v jednotlivých členských státech je při faktické neexistenci politických stran na evropské úrovni, jak je má na zřeteli čl. 10 odst. 4 SEU, nedostatečné. Naproti tomu, standardní politické strany na národní úrovni jsou – díky svým etablovaným organizačním strukturám a přístupu k medializaci své činnosti – schopny ovlivňovat veřejné mínění daleko více. Výsledkem tohoto stavu je znatelně menší zájem veřejnosti o dění v Evropském parlamentu, klesající účast občanů v evropských volbách a jeho diskutabilní faktická legitimita.

V. b) Napadená ustanovení a jejich souvislost s unijním právem

42. Ustanovení § 47 zákona o evropských volbách, kterým byla uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu v České republice zavedena, zní takto:

„§ 47
Postup do skrutinia

Sbirka_nalezu-77.indd 446 18.11.16 13:59

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 45 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice.

(2) Do skrutinia postupuje každá politická strana, politické hnutí a koalice, která získala alespoň 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů."

Na ně pak navazuje následující ustanovení § 48 odst. 1, kde se uvádí: „Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se postupně dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším." atd.

43. Ústavní soud se musel dále zabývat otázkou, jak je uzavírací klauzule zakotvena v unijním právu a nakolik z toho plyne závazné zadání pro zákonodárce.

44. Současná právní úprava voleb do Evropského parlamentu se vyvinula z postupů upravujících obsazení míst v Evropském parlamentním shromáždění. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství zakotvovala designaci zástupců z řad členů národních zákonodárných sborů a přenechávala podstatnou část mechanismu na národních legislativách. Od konce 70. let sílily snahy Evropských společenství volební procesy v jednotlivých členských státech co nejvíce sblížit stanovením společných zásad. Výsledkem bylo přijetí Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách v roce 1976, později doplněného směrnicí Rady 93/109/ES, která stanovila podrobnější opatření pro výkon práva občanů Evropské unie volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, a rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom. Ačkoliv z hlediska formy jejich přijetí se jedná o předpisy sekundárního práva, zásady, které stanoví, bývají v obdobných případech vnitrostátních, tj. pro volby do národních parlamentů, upravovány zpravidla na úrovni norem ústavních (časové rozmezí pro konání voleb, principy volebního systému, uzavírací klauzule, možnost preferenčního hlasování, utváření volebních obvodů, neslučitelnost výkonu mandátu s jinými veřejnými funkcemi atd.). Neupravují ale takové otázky, jako je velikost volebních obvodů, možnost preferenčního hlasování nebo metoda přidělování mandátů na základě počtu získaných hlasů. Proto má Akt Rady spíše povahu závazného harmonizačního unijně-ústavního (v materiálním smyslu) předpisu, jakým je i navazující jednotný statut poslanců Evropského parlamentu (rozhodnutí Evropského parlamentu 2005/684/ES, Euratom). Takovou povahu mají ostatně mít i ustanovení o jednotném postupu nebo společných zásadách pro evropské volby, předpokládaná v čl. 223 odst. 1 SFEU, patrně ve formě obecně závazného nařízení Rady EU, vydaného na návrh Evropského parlamentu, podmínkou jejichž vstupu v platnost je jednomyslnost v Radě, souhlas Evropského

Sbirka_nalezu-77.indd 447 18.11.16 13:59

parlamentu daný většinou hlasů všech jeho členů a schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. To jsou předpoklady i pro změny primárního práva Evropské unie, prováděné cestou tzv. evolutivních klauzulí (viz čl. 48 odst. 6 SEU nebo čl. 311 SFEU).

45. V případě Aktu se tedy nejedná o unijní *soft law* doporučující povahy bez přímé závaznosti a vynutitelnosti pro členské státy ani o pouhý mezinárodněprávní závazek, jehož výklad a provádění by unikaly výlučné kontrolní pravomoci Evropské komise a Soudního dvora. Porušením tohoto závazku se členský stát vystavuje postihu na základě čl. 258 až 260 SFEU, pokud by jeho nedodržení znamenalo i závažné porušení hodnot demokracie, právního státu, lidských práv atd., na nichž je Evropská unie založena (čl. 2 SEU), mohlo by dojít – a to i z podnětu Evropského parlamentu samotného – k použití mechanismu nápravy podle čl. 7 SEU, vedoucího až k případným sankčním opatřením (pozastavení některých členských práv). Pro závazky vyplývající z Aktu platí také obecná rezignace členských států na jiné způsoby řešení sporů o výklad nebo provádění unijního práva, než jaké stanoví samy Smlouvy (čl. 344 SFEU), jakož i dynamicky se vyvíjející judikatorní koncepce odpovědnosti členských států za škodu způsobenou porušením unijního práva vycházející z čl. 340 SFEU. Neuplatní se ani reziduální použití obecných pravidel mezinárodního práva veřejného. Při vnitrostátní implementaci Aktu podléhají členské státy principu loajální spolupráce, jímž jsou – obecně podle čl. 4 odst. 3 SEU, speciálně podle čl. 291 odst. 1 SFEU – vedeny k takovému naplnění prostoru pro legislativní uvážení poskytovaného Aktem, které zajistí plný účinek unijních pravidel pro konání evropských voleb.

46. Podle čl. 1 Aktu „1. V každém členském státě jsou členové Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů. 2. Členské státy mohou umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy postupem, který stanoví. 3. Volby probíhají všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné". Podle čl. 3 pak platí, že „Členské státy mohou stanovit minimální práh pro přidělení mandátů. Tento práh však nesmí být na vnitrostátní úrovni stanoven tak, aby přesahoval 5 % odevzdaných hlasů". Rozhodnutí 2002/772/ES, Euratom pak ponechává členským státům volnost při případném uplatnění preferenčních hlasů a stanovení volebních obvodů, v nichž ale musí být voličům k dispozici vždy tolik mandátů, aby byla zachována zásada poměrnosti jejich rozdělení.

47. Jelikož přijímání vnitrostátních implementačních předpisů k Aktu, včetně vyplnění jím poskytnutého prostoru pro legislativní uvážení národního zákonodárce, je „uplatňováním" unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále též jen „LZPEU"), mohou se na přezkumu ústavnosti těchto předpisů v členských státech spolu

Sbirka_nalezu-77.indd 448 18.11.16 13:59

s referenčními kritérii ústavního pořádku v zásadě podílet – podle své povahy – také ustanovení LZPEU, ať už „prostupováním" do ústavního pořádku nebo přímou aplikací v případě vyšší úrovně jimi poskytované ochrany (čl. 53 LZPEU). To se týká práva unijních občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39 LZPEU). Naproti tomu zásad, formulovaných ovšem někdy jako „právo" jednotlivce, které jsou primárně určeny legislativním a exekutivním orgánům Evropské unie a členských států, se lze dovolávat před unijními, resp. vnitrostátními soudy pouze pro účely výkladu a kontroly legality aktů přijatých těmito orgány (čl. 52 odst. 5 LZPEU). To platí o požadavku, podle něhož mají politické strany na úrovni Evropské unie přispívat k vyjadřování vůle unijních občanů (čl. 12 odst. 2 LZPEU, čl. 10 odst. 4 SEU), stejně jako o právu každého občana podílet se na demokratickém životě Evropské unie (čl. 10 odst. 3 SEU). Ustanovení o rovnosti před zákonem (čl. 20 LZPEU) podporuje rovné zacházení v přístupu k právům, která stanoví právo Evropské unie, resp. k jejich provedení pak členské státy, a patří k obecným právním zásadám: „Na jejich základě však nelze podávat přímé žaloby požadující činnost orgánů Unie nebo orgánů členských států, což odpovídá jak judikatuře Soudního dvora …, tak přístupu ústavních systémů členských států k ‚zásadám' …" [viz vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie (2007/C 303/02), k čl. 52 odst. 5]. Omezení výkonu základních práv zaručených LZPEU je přípustné za podmínek podrobněji vymezených, než je tomu v čl. 4 Listiny: musí být stanoveno zákonem, respektovat podstatu těchto práv a „Při dodržení zásady proporcionality smí být taková omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého" (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

48. Právo Evropské unie po členských státech uzavírací klauzuli nevyžaduje, pokud ale k jejímu zavedení členský stát na celostátní úrovni, popř. v rámci volebních obvodů (jsou-li vytvořeny), přikročí, nesmí přesahovat 5 % odevzdaných hlasů. Intenzivnější zásah do volebního práva by v kontextu dalších parametrů volebního systému už nemusel být v souladu se zásadou poměrného zastoupení, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu občanů k voleným funkcím. Vnitrostátní úprava uzavírací klauzule pro evropské volby tak není plně autonomním zákonodárným opatřením členského státu, neboť jejím prvotním právním základem a zároveň limitem je právo Evropské unie, které stanoví nejen normativní rámec pro konkrétní pravidla evropských voleb na vnitrostátní úrovni, ale také autorizuje členské státy k jejich přijetí (čl. 8 Aktu). Ústavní soud je toho názoru, že smysl a účel unijní úpravy spočívá ve zmocnění národního zákonodárce k nastavení takových podmínek pro volby do Evropského parlamentu, které budou se zřetelem k místním poměrům reflektovat

Sbirka_nalezu-77.indd 449 18.11.16 13:59

požadavek poměrného zastoupení, formulovaný unijní úpravou nezávisle na podmínkách stanovených pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů. Ústavní soud vnímá toto omezení autonomie národního zákonodárce jako nutný krok na cestě k jednotnému postupu nebo přijetí společných zásad pro evropské volby předpokládanému v čl. 223 SFEU, který má vést k posílení demokratické legitimity normotvorného procesu v Evropské unii.

49. Ústavní soud se zabýval rovněž otázkou, zda by zrušením uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při jejím zachování pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nedošlo k porušení zásady rovnocennosti coby principu průřezově aplikovatelného na celý institucionální rámec, zajišťující vnitrostátní uplatňování unijního práva (blíže k tomu viz např. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha : C. H. Beck, 2011, zejména str. 229 a násl.). Podle tohoto principu právo členského státu nesmí stanovit pro uplatňování norem unijního práva diskriminační lhůty, procesy či podmínky ve srovnání se lhůtami, procesy a podmínkami pro realizaci norem vnitrostátních. K tomu Ústavní soud konstatuje, že uzavírací klauzule je institut, který sehrává u jednotlivých voleb různý význam. Vždy však tento zásah do rovnosti volebního práva musí být dostatečně obhájen konkrétním veřejným zájmem či hodnotou, jež jsou způsobilé vzniklou disproporci přesvědčivě odůvodnit. Ústavní soud ale postrádá plnou srovnatelnost obou situací, neboť – na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu – unijní právo vůbec nezaručuje občanům jiných členských států, kteří jsou v České republice rezidenty, přístup k volbám do Parlamentu České republiky, přestože ten se na uplatňování (legislativní implementaci) unijního práva podílí ve významné míře. Případné zrušení uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách by proto z povahy věci z tohoto hlediska neznamenalo porušení zásady rovného zacházení.

50. Z komparativního pohledu lze konstatovat, že z dnešních 28 států Evropské unie existuje uzavírací klauzule ve 14 zemích (Česká republika, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Švédsko). V některých z nich je tato klauzule nastavena pod úrovní 5 %: v Itálii, Rakousku a Švédsku na úrovni 4 %, v Řecku 3 %, na Kypru 1,8 % (http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20140331RES41123/20140331RES41123.pdf). Spolkový ústavní soud v Německu, na které připadá nejvyšší počet mandátů (96), uzavírací klauzuli, původně 5%, později 3%, zcela zrušil (BVerfG 2 BvC 4/10 a další; BvE 2/13 a další). Lze přitom souhlasit s navrhovatelem, že u menších členských států, kde se zákonná uzavírací klauzule svou výší víceméně blíží tzv. přirozenému prahu, se její praktický význam redukuje na psychologický účinek pro voliče. Na druhé straně, v jiných státech došlo

Sbirka_nalezu-77.indd 450 18.11.16 13:59

zavedením více menších volebních obvodů ke zvýšení přirozeného prahu, což lze pokládat za důkaz, že i přes nízkou úroveň uzavírací klauzule považují tyto státy vnitrostátní integrační stimuly i nadále za podstatné. Více volebních obvodů má Belgie (3), Francie (8), Irsko (4), Itálie (5), Polsko (13) a Velká Británie (12) (blíže např. Cibulka, L. a kol. Optimálny model volebného systému do Európskeho parlamentu. Bratislava : Univerzita Komenského, 2010; Šaradín, P. a kol. Volby do Evropského parlamentu v České republice. Periplum, 2004). Na členské státy, v nichž je uzavírací klauzule uplatňována, a které tedy přikládají význam integrační funkci umělého zásahu do rovnosti volebního práva, připadá 380 (z celkového počtu 751) mandátů v Evropském parlamentu. Snižování tohoto podílu by mělo zřetelné dezintegrační dopady na utváření vůle tohoto zastupitelského tělesa.

51. Ústavní přezkum napadené uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách je proto třeba soustředit na otázku, zda zákonodárce využil prostor, který mu Akt k jejímu zavedení poskytl, ústavně konformním způsobem, šetrným k zásadě poměrného zastoupení a s ohledem na tím dotčená základní práva zaručená Listinou, popř. LZPEU.

V. c) Rovnost volebního práva, svobodná soutěž politických stran a rovný přístup k voleným funkcím

52. Klíčová námitka, která je proti napadeným zákonným ustanovením navrhovatelem vznášena, se týká přípustného omezení rovnosti volebního práva zaručené v čl. 21 odst. 3 Listiny, svobodné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a rovného přístupu k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

53. K tomu Ústavní soud předně uvádí, že ústavní pořádek České republiky výslovně nestanoví podobu volebního systému pro volby do Evropského parlamentu. Oproti volbám do Poslanecké sněmovny a Senátu, kde Ústava vymezuje (čl. 18) spolu se základními zásadami volebního práva i podle jakého volebního systému se má volit, v otázce voleb do Evropského parlamentu ústavodárce respektuje, že určení jejich parametrů je primárně věcí unijního práva, v rovině implementační pak „běžného" zákonodárce. Toto konstatování ale neznamená, že by žádné z ústavních pravidel pro volby do vnitrostátních zastupitelských sborů nemohlo být – vedle základních práv v Listině – použitelné jako referenční kritérium pro ústavní přezkum zákona o evropských volbách, implementujícího pravidla Aktu.

54. To platí jak o pravidlech pro volby do Parlamentu České republiky, tak pro volby do zastupitelstev územních samosprávných celků podle čl. 102 odst. 1 Ústavy. V případě voleb do Poslanecké sněmovny spojení se systémem („podle zásad") poměrného zastoupení, který v čisté podobě znamená rozdělení mandátů mezi politické strany podle poměru získaných hlasů, vede k modifikaci zásady rovnosti (ve smyslu stejné váhy

Sbirka_nalezu-77.indd 451 18.11.16 13:59

jednotlivých hlasů ve výsledku hlasování) v důsledku korektury plné proporcionality, jejíž nedostatečná integrační funkce by jinak znamenala politickou roztříštěnost komory a obtížné vytváření málo stabilních vlád. Jak Ústavní soud opakovaně judikoval, „princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96 viz výše). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika“ [bod 60 nálezu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693)]. Jak Ústavní soud dále připomenul, „zásadu rovného volebního práva je nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má – ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) – stejnou váhu.“ (bod 61 tamtéž).

55. Taková korektura volební diferenciace, zejména pomocí zákonné uzavírací klauzule, však nesmí vyprázdnit podstatu a smysl rovnosti volebního práva ani omezit demokratickou podstatu voleb [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.); Syllová, J. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 158]. Zákonná úprava volebního práva musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny), která ústí v požadavek rovného přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na volební úspěch odpovídající odevzdaným hlasům. Zákonodárce má ale při plnění tohoto úkolu určitý manévrovací prostor k oslabení principu formální volební rovnosti ve prospěch legitimních důvodů, jako je vytváření akceschopného a funkčního zastupitelského orgánu a mechanismů integrace tvorby politické vůle, které akceptuje i Nejvyšší správní soud či německý Spolkový ústavní soud (Šimíček, V. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kolektiv. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012, str. 505). Obdobné závěry lze učinit i ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu v jeho vazbě na právo na rovný přístup k voleným funkcím.

56. Ústavní soud je přesvědčen, že „demokratický a lidskoprávní mantinel“ omezuje zákonodárce obdobně i při nastavení parametrů volebního práva pro volby do Evropského parlamentu, jelikož i tady se jedná o výkon subjektivního ústavního práva, byť rozsah jeho omezení nemusí být v obou srovnávaných případech – se zřetelem k odlišnostem zastupitelských sborů na úrovni vnitrostátní a nadstátní – nutně stejný. Právo Evropské unie princip rovnosti pro volby do Evropského parlamentu neupravuje, neboť

Sbirka_nalezu-77.indd 452 18.11.16 13:59

zastoupení občanů – viděno napříč celou Evropskou unií – je zajištěno poměrným sestupným způsobem, stanovícím pro jednotlivé členské státy na základě rozhodnutí Evropské rady podle čl. 14 odst. 2 SEU počty mandátů v nepoměru k počtu jejich obyvatel. Tato tzv. degresivní proporcionalita zastoupení se nutně nemusí, ale přesto může nepřímo projevit ve vnitrostátní úpravě evropských voleb tím, že v nejlidnatějších členských státech, jako je Německo, kde je nominální počet hlasů připadajících na jednoho voliče v celoevropském srovnání nejnižší, je pochopitelná snaha dále nedeformovat i jejich váhu zaváděním, popř. udržováním umělých omezení typu uzavírací klauzule. Tento problém se ale netýká České republiky jako státu střední velikosti, hlas jehož voličů ve volbách do Evropského parlamentu oproti lidnatějším státům zásadně deformován není.

57. Listina základních práv Evropské unie zajišťuje každému unijnímu občanovi právo volit členy Evropského parlamentu „v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním“ za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, v němž má bydliště (čl. 39 LZPEU), nezaručuje mu ale rovný podíl na volebním výsledku podle volebního zákonodárství přijatého k provedení Aktu v jednotlivých členských státech. Nediskriminační přístup k evropským volbám tedy jen zreálňuje základní právo unijních občanů volně pobývat na území jiného členského státu než je stát jeho původu (čl. 45 odst. 1 LZPEU). Referenčním kritériem ústavního přezkumu vnitrostátních zákonů o evropských volbách z hlediska rovnosti podílu na volebním výsledku jsou jen měřítka ústavního pořádku a požadavek poměrnosti volebního systému stanovený Aktem.

58. Z hlediska ústavního pořádku i evropské ústavnosti se ostatně jedná o dvojjediný proces výkonu veřejné moci, jejímž zdrojem je v obou případech lid a prostředníky orgány moci zákonodárné (čl. 2 odst. 1 Ústavy) – Parlament České republiky, resp. Evropský parlament, zmocněný na základě přenesení některých pravomocí mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Z hlediska ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy platí v obou případech rovnocenná referenční kritéria, přestože jimi tolerovaná míra přípustného omezení ústavních práv může být, s ohledem na specifické poměry toho kterého zastupitelského orgánu, jak je uvedeno shora, pro každý případ odlišná. Z bodu 68 shora citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10 se podává, že zvýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb. K přirozenému prahu ve volbách do Poslanecké sněmovny, kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán, se Ústavní soud vyjádřil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V obou uvedl, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Lze proto souhlasit s disentujícími soudci navrhovatele, že není zřejmé, jaký by měl být důvod pro nastavení přísnějšího

Sbirka_nalezu-77.indd 453 18.11.16 13:59

měřítka pro volby do Evropského parlamentu, navíc za situace, kdy Ústava, shodně jako u krajských nebo obecních voleb, poměrný systém nepředepisuje, a naopak evropské právo uzavírací klauzuli výslovně připouští.

59. V případě zásady rovnosti je třeba uvést, že bezprostředně navazuje na zásadu všeobecnosti, neboť jestliže všeobecnost volebního práva vymezuje, kdo se voleb účastní, rovnost rozhoduje o míře a významu této účasti. Konkrétně tento princip znamená, že 1. každý volič má stejný počet hlasů *(one man – one vote; equal voting rights)* a 2. hlas voliče má mít stejnou váhu *(one man – one value; equal voting power)*, nezávisle např. na jeho vzdělání, majetku, národnosti, stavu, pohlaví apod. Podobně Ústavní soud v minulosti uvedl (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96): „Princip rovnosti volebního práva lze posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní ‚identifikaci' podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám. Druhý aspekt rovnosti volebního práva zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu, tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch, a tím nároku na proporcionální, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů."

60. Ústavní soud připomíná, že citované požadavky na rovnost volebního práva v jeho strukturované podobě plynou rovněž z Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech [Code of Good Practice in Electoral Matters, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2002)23, dále jen „Kodex"]. V jeho bodu 2 je zakotveno jak zmiňované *equal voting rights*, tak také *equal voting power*. U druhého požadavku je vyžadováno rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody, přičemž kritériem tohoto rozdělení může být počet obyvatel, občanů, registrovaných voličů anebo odevzdaných hlasů. Určitá míra nerovnosti je akceptována, a to např. z důvodů historických, geografických nebo administrativních. Přípustná odchylka od průměru by však neměla překročit 10 % a nesmí být vyšší než 15 % (s výjimkou zvláštních okolností – např. ochrana menšiny koncentrované na určitém území anebo řídce osídlený administrativní celek). Citovaný Kodex zakotvuje ještě další aspekt rovnosti, a to rovnost příležitostí *(equality of opportunity)*. Tou je myšlena garance kandidujících stran a kandidátů ve smyslu neutrality státní moci,

Sbirka_nalezu-77.indd 454 18.11.16 13:59

a to zejména ve volební kampani, v přístupu k médiím a veřejného financování stran a kampaně.

61. Ponecháme-li stranou shora zmíněnou unijní deformaci volebního práva unijních občanů, není sporu o tom, že první z obou zmíněných aspektů rovnosti – nominálně stejný hlas – nebyl napadenými ustanoveními zpochybněn, neboť i pro volby do Evropského parlamentu platí, že každý volič disponuje toliko jedním hlasem (viz § 37 odst. 1 zákona o evropských volbách). U druhého požadavku – stejné reálné váhy všech odevzdaných hlasů je však situace složitější.

62. K tomu nicméně považuje Ústavní soud za důležité uvést, že striktní trvání na zachování vždy zcela stejné váhy všech odevzdávaných hlasů není možné. Pokud by volební zákonodárce chtěl mít tuto ambici, pak by bylo např. prakticky nemožné volit podle zásad většinového systému, neboť tento je pojmově (a ve svojí nejčistší podobě) založen na myšlence „vítěz bere vše", tzn. hlasy odevzdané pro ostatní kandidáty nutně propadají, a nemají tak stejnou reálnou váhu jako hlasy odevzdané pro vítěze. Také proto např. německá odborná literatura a judikatura rozlišuje mezi rovností početní hodnoty každého hlasu *(Zählwert)*, na které je nutno trvat v každém volebním systému, a mezi rovnou šancí každého hlasu na úspěch *(Erfolgswert)*, která je typická jen pro systém poměrného zastoupení (Schreiber, W. Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag – Kommentar zum Bundeswahlgesetz. 7. vydání. Carl Heymanns Verlag, 2002, s. 106).

63. Ústavní soud považuje za nesporná tvrzení navrhovatele, který poukazuje na nerovnosti vzniklé při přidělování mandátů. Z oficiálního webu Českého statistického úřadu http://www.volby.cz/pls/ep2014/ep141?xjazyk=CZ) plyne následující seznam stran a hnutí, které postoupily do skrutinia:

Strana		Platné hlasy	
číslo	název	abs.	v %
16	ANO 2011	244 501	16,13
7	TOP 09 a Starostové	241 747	15,95
14	Česká strana sociálně demokratická	214 800	14,17
10	Komunistická strana Čech a Moravy	166 478	10,98
5	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová	150 792	9,95
20	Občanská demokratická strana	116 389	7,67
24	Strana svobodných občanů	79 540	5,24

64. Z hlediska pořadí podílů hlasů, na jejichž základě byly mandáty přiděleny jednotlivým stranám a hnutím podle metody použité v § 48 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

Sbirka_nalezu-77.indd 455 18.11.16 13:59

a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 58/2014 Sb., by při neexistenci uzavírací klauzule počet hlasů, které podle sdělení Státní volební komise č. 92/2014 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Evropského parlamentu konaných na území České republiky ve dnech 23. a 24. května 2014, obdržela Česká pirátská strana (72 514), postačoval k zisku v pořadí 15. mandátu a Strana zelených (57 240) by dosáhla na 19. mandát. Tyto strany tak ve volbách obdržely o 914 (Česká pirátská strana), resp. o 1 748 (Strana zelených) hlasů více, než byl počet hlasů úspěšných stran přepočtených na tyto mandáty (ČSSD – 71 600; KDU-ČSL – 55 492). Z tohoto pohledu došlo v důsledku působení uzavírací klauzule k určité disproporci ve váze získaných hlasů, která v jednom případě přesáhla odchylku 15 % indikovanou jako ještě přijatelnou Kodexem.

65. Rovnost volebního práva, princip svobodné soutěže politických stran a právo na přístup k voleným funkcím za rovných podmínek mají své imanentní hranice tam, kde by jejich neomezené uplatnění mařilo účinnou účast občanů na demokratickém životě společnosti (státu, Evropské unie) a výrazně omezovalo možnost, nebo dokonce znemožňovalo spojovat rozdílné partikulární zájmy v praktickou politikou proveditelná řešení problémů, které jsou nositelům těchto zájmů společné. Námitka navrhovatele proti důvodnosti uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách se proto koncentruje do otázky, zda takové omezení bez náhrady likviduje skutečné příležitosti občanů podílet se prostřednictvím Evropského parlamentu na společném výkonu veřejné moci svěřeném na supranacionální úroveň, zda má neutrální efekt, nebo dokonce reálné využití těchto příležitostí posiluje.

V. d) Důvody ospravedlňující zásah zákonodárce do rovnosti volebního práva, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu k voleným funkcím

66. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda existují legitimní důvody, které by opodstatňovaly zásah do volebního práva pro volby do Evropského parlamentu prostřednictvím umělé uzavírací klauzule. Relevantní judikatura Ústavního soudu i doktrína akceptují přiměřenou odchylku od principu absolutní rovnosti volebního práva, pakliže jsou pro to dány dostatečně závažné důvody veřejného zájmu. V tomto směru Ústavní soud poukazuje zejména na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vedený zásadou minimalizace zásahů soudní moci do sféry moci zákonodárné.

67. Takovým dostatečně závažným důvodem je potřeba vytváření funkčního Evropského parlamentu, schopného generovat zřetelnou většinovou vůli jako výraz demokratického principu. Při řešení kolize mezi ústavními principy (zde: ochrana základních práv v. princip demokracie) je třeba vycházet z pravidla tzv. praktické konkordance, které vyplývá

Sbirka_nalezu-77.indd 456 18.11.16 13:59

z požadavku jednoty Ústavy a eliminuje jednostranné upřednostnění jednoho z principů na úkor druhého (tedy k výsledku *„zero-sum“*), zachovává však maximum na každé ze stran této kolize s výsledkem *„win-win“* [Dörr, O., Grote, R., Marauhn, T. (Hrsg.). EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz. 2. vydání. Mohr Siebeck, 2014, s. 1710].

68. Proto také Ústavní soud akceptoval (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů podle 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 „zákon o volbách do Parlamentu České republiky“), neboť „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci … a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciace princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému ‚přemnožení‘ politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmiňované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci“.

69. Podobně v případě uzavírací klauzule ve volbách do zastupitelstev obcí Ústavní soud uvedl [usnesení sp. zn. IV. ÚS 54/03 (viz výše)], že „i ve vztahu k volbě zastupitelstva obce se uplatní teze, dle níž, pokud jde o rovnost v nároku na to být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciace při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Smyslem hlasování

Sbirka_nalezu-77.indd 457 18.11.16 13:59

je bezesporu diferenciace voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. I v případě zastupitelstev obcí platí, že konsekventním proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě zastupitelstva by mohla vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. Na druhé straně je třeba vždy pochopitelně i zde poměřovat, zda omezení rovnosti volebního práva v podobě omezovací klauzule a její modifikace je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zastupitelského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí. Na tuto otázku lze dát v daném případě kladnou odpověď".

70. Na pozadí této své judikatury Ústavní soud konstatuje, že postupem času, zejména po přijetí Lisabonské smlouvy, došlo k posílení Evropského parlamentu především při výkonu jemu svěřené zákonodárné pravomoci. V rámci tzv. řádného legislativního postupu podle čl. 294 SFEU, který se stal pravidlem normotvorby v naprosté většině oblastí unijních politik, spolurozhoduje *ex aequo* s Radou o přijetí právních předpisů Evropské unie. Ještě silnější postavení má při přijímání ročního rozpočtu Evropské unie podle čl. 314 odst. 4 SFEU. Oslabena však může být jeho pozice v případě neschopnosti zaujmout stanovisko ve stanovené lhůtě. Souhlas Evropského parlamentu je nutný také při uzavírání mezinárodních smluv v oblastech unijních politik, kde je pro přijímání rozhodnutí používán řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU). Disponuje i pravomocemi „ústavodárné" povahy: může předkládat návrhy na změnu Smluv a účastnit se konventu (bude-li svolán) k projednání takových návrhů (čl. 48 odst. 2 a 3 SEU). Souhlasu Evropského parlamentu je třeba i k použití tzv. přechodových klauzulí na základě rozhodnutí Evropské rady v rámci zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv (čl. 48 odst. 7 SEU) atd. Absence výlučné pravomoci k předkládání legislativních iniciativ je specifickým projevem tzv. komunitární metody tvorby unijního práva, kde hlavní odpovědnost za nastolování legislativní agendy má Evropská komise. K ní se ale se svými legislativními podněty může Evropský parlament obracet, přičemž Evropská komise musí na jeho podnět reagovat (čl. 225 SFEU), protože jinak by se dopustila kvalifikované nečinnosti, postižitelné žalobou k Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 265 SFEU. Mechanické srovnávání funkcí Evropského parlamentu s postavením vnitrostátních parlamentů, nedoceňující specifika reprezentace zájmů členských států (Rada), unijních občanů (Evropský parlament) a Evropské unie jako celku (Evropská komise), není namístě. Namístě je naopak požadavek na schopnost Evropského parlamentu dosahovat konsensuálních řešení, naplňují-

Sbirka_nalezu-77.indd 458 18.11.16 13:59

cích očekávání i českých voličů, kteří svěřili výkon části své svrchované moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) právě tomuto orgánu.

71. Podobné platí, i pokud se jedná o funkci kreační. Na návrh Evropské rady, přijatý s přihlédnutím k výsledku voleb do Evropského parlamentu, tento orgán volí předsedu Evropské komise a poté schvaluje její složení. Evropská komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu, který jí může vyslovit nedůvěru, a tím ji přimět k rezignaci (čl. 17 odst. 7 SEU). V předvolební kampani do Evropského parlamentu v roce 2014 byli navíc poprvé navrženi zúčastněnými politickými uskupeními, utvořenými neformálně napříč členskými státy, kandidáti na funkci předsedy Evropské komise. Zvolení kandidáta vítězného uskupení předsedou Evropské komise bylo pak skutečnou politickou volbou na půdě Evropského parlamentu, která dodala Evropské komisi silný demokratický mandát. Jeho průběžné potvrzování pak vyžaduje trvalou podporu stabilní většiny poslanců Evropského parlamentu, jelikož k vyslovení nedůvěry Evropské komisi na základě návrhu přijatého dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů postačí většina všech jeho členů. Vezmeme-li v úvahu, že stávající Evropská komise byla zvolena 56,3 % hlasů pocházejících ze tří největších politických frakcí, což je téměř o 9 % hlasů méně, než získala Evropská komise minulá, je patrné, že fragmentace politického spektra zastoupeného v Evropském parlamentu v důsledku příchodu nových, programově často úzce zaměřených, početně marginálních, a svým vlivem proto slabých politických subjektů se může stát vážnou hrozbou pro stabilitu unijní exekutivy. Poslanci těchto uskupení mohou v souhrnu představovat sílu dostatečnou k destabilizaci unijní exekutivy, avšak nikoliv dost silnou k vytvoření vlastní „evropské vlády". Tento destruktivní potenciál Evropského parlamentu pak může vést k patovým situacím, dobře známým z parlamentní praxe řady členských států, pro Evropskou unii – vzhledem k její nesrovnatelně větší politické odpovědnosti za svěřenou agendu – však stimulům značně rizikovým. Posílení kreační funkce Evropského parlamentu ve vztahu k unijní exekutivě proto vyžaduje více než dříve jeho schopnost vytvářet spolehlivé většiny, které zaručí naplnění aspirací voličů vyjádřených volbou jako aktem jejich sebeurčení coby nositelů svrchované moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy.

72. Zkušenost z posledních evropských voleb tak potvrdila zvýšení významu stabilních hlasovacích poměrů a posílení politické polarizace na půdě Evropského parlamentu, což odůvodňuje existující omezení poměrného zastoupení v zákoně o evropských volbách. Neoslabení těchto integračních stimulů zamítnutím návrhu na zrušení uzavírací klauzule, které povede k redukci spektra zájmové reprezentace českých voličů, je proto přípustným a proporcionálním zásahem do ústavně zaručené rovnosti volebního práva a principu svobodné soutěže politických stran.

Sbirka_nalezu-77.indd 459 18.11.16 13:59

73. Ústavní soud vzal dále na vědomí, že disciplína při hlasování europoslanců klesá s velikostí politických skupin Evropského parlamentu. Zatímco u frakcí Evropské lidové strany (221 členů) a Skupiny progresívní aliance socialistů a demokratů (191 členů) dosahuje jednotné hlasování 90 až 92 %, u frakcí Evropské sjednocené levice (52 členů) a Evropy svobody a přímé demokracie (48 členů) dosahuje jen 79 %, resp. 49 %, u nezařazených poslanců (52) pak o konzistenci hlasování hovořit nelze (Kreilinger, V. Prognosen zur Zusammensetzung und Arbeit des Europäischen Parlaments nach der Wahl 2014. Integration 2014, str. 9). Neomezení váhy volebního hlasu v důsledku zrušení uzavírací klauzule by vedlo k rozptýlení mandátů získaných malými stranami především do frakcí Evropského parlamentu, reálná váha jejichž hlasu je právě kvůli nízké hlasovací disciplíně jejich členů nízká. To by oslabilo účinnost volebního aktu jako projevu vůle občana, resp. lidu coby originárního původce veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy.

74. Jestliže Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (Lisabonská smlouva II, bod 139) ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.) konstatoval, že demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují a že princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních, pak to neznamená, že na síle unijního pilíře zastupitelské demokracie, tvořeného Evropským parlamentem, tolik nezáleží, je-li komplementárně doplňován vnitrostátními parlamenty. Model „rozhodující odpovědnosti" vnitrostátního parlamentu za evropskou integraci *(„Integrationsverantwortung")*, rezignující do značné míry na demokraticko-legitimizační roli Evropského parlamentu, jak jej prosadil německý Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském" nálezu, je s tímto úsudkem Ústavního soudu stěží slučitelný. Modifikace principu poměrného zastoupení v důsledku pokračujícího uplatnění uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách posiluje tuto argumentační linii Ústavního soudu.

75. Závěr, že si Evropský parlament zaslouží označení skutečného „parlamentu", plyne ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP"). Tento totiž již v rozsudku velkého senátu *Matthews proti Spojenému království* (ze dne 18. 2. 2009 č. 24833/94), tedy dávno před přijetím Lisabonské smlouvy, konstatoval, že Evropský parlament je „zákonodárným sborem" ve smyslu článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). ESLP se zde přiklonil k evolutivnímu výkladu Úmluvy, přičemž nepřisvědčil námitce britské vlády, že se Dodatkový protokol nemůže týkat Evropského parlamentu, neboť tento orgán v době jeho přijetí vůbec neexistoval. Podle soudu – který zde vyšel z tehdy dosaženého vývoje legislativních pravomocí Evropského parlamentu zejména po účinnosti Jednotného evropského

Sbirka_nalezu-77.indd 460 18.11.16 13:59

aktu a Maastrichtské smlouvy – se jedná rozhodně o „legislativní sbor" a sama skutečnost, že má povahu nadnárodní, a nikoli vnitrostátní, jej z tohoto vymezení nemůže vyloučit. ESLP rovněž uvedl, že „vzhledem k souvislostem, v nichž Evropský parlament pracuje, je Soud přesvědčen, že Evropský parlament představuje základní nástroj demokratické a politické odpovědnosti v systému Společenství. Soud zjišťuje, že – bez ohledu na určitá omezení – musí být Evropský parlament, který odvozuje svou demokratickou legitimitu z přímých voleb na základě všeobecného hlasovacího práva, vnímán jako ta část struktury Evropských společenství, jež nejlépe odráží zájem na efektivní politické demokracii" (§ 52).

76. Zbývá proto odpovědět na otázku, zda česká úprava evropských voleb, pokud by neobsahovala uzavírací klauzuli ve výši 5 %, by – vzhledem k počtu 21 europoslanců – mohla ohrozit či významně oslabit ty funkce Evropského parlamentu, které ho činí skutečným „parlamentem", a proto je nutno – s ohledem na ústavní záruky řádného výkonu pravomocí přenesených na nadstátní úroveň – tuto úpravu zachovat nedotčenou.

77. V tomto směru Ústavní soud uvádí, že uvažovat o integračních či diferenciačních efektech volebních pravidel lze pouze optikou kolektivního tělesa jako celku, nikoliv z perspektivy jeho výsečí, volených v jednotlivých členských státech. Zvláštní povaha závazku loajality členských států ve vztahu k akceschopnosti Evropského parlamentu (nesrovnatelná s principem *pacta sunt servanda* mezinárodního práva) spočívá v tom, že se jedná o závazek multilaterální *erga omnes*, směřující ke společné (solidární) odpovědnosti všech členských států za jeho porušení kterýmkoliv z nich. Tak je třeba hledět na garanční funkci čl. 1 odst. 2 Ústavy. S tímto závazkem je neslučitelná úvaha „černého pasažéra", který vnitrostátní opatření bránící fragmentaci Evropského parlamentu zruší s poukazem na zanedbatelný dopad tohoto kroku pro celek. Případné následování jeho postupu dalšími by už zanedbatelný negativní dopad nemělo. Posouzení návrhu Ústavním soudem bylo z tohoto hlediska vedeno zdrženlivostí ve vztahu k zákonodárci, který má být schopen posoudit i mezinárodní (evropské) aspekty své legislativní činnosti.

78. Faktická neexistence evropských politických stran, jejichž konstituování předpokládá čl. 10 odst. 4 SEU, s členskou základnou na úrovni jednotlivých států Evropské unie znesnadňuje informační propojení agend mezi zákonodárnými sbory. Vnitrostátní implementace unijních předpisů, která je jedním z hlavních závazků vyplývajících z členství („Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.", čl. 291 odst. 1 SFEU), na ústavní úrovni garantovaným čl. 1 odst. 2 Ústavy, klade proto na zastupitele v národních parlamentech značné nároky na porozumění agendě Evropského parlamentu. Stejně tak ale poslanci Evropského parlamentu čelí požadavku pochopit

Sbirka_nalezu-77.indd 461 18.11.16 13:59

fungování vnitrostátních legislativních zadání a postupů. Odstranění uzavírací klauzule v zákoně o evropských volbách při současném jejím zachování pro volby do Parlamentu České republiky by mohla tyto procesy oboustranného poznání dále ztížit, zvláště u vědomí skutečnosti, že unijní úprava evropských voleb od roku 2004 už nepřipouští personální propojení mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem (čl. 7 odst. 2 Aktu, v konsolidovaném znění).

79. K integraci politických sil v Evropském parlamentu sice dochází napříč národními kontingenty, a i jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné frakce programově blízkých politických stran, zatímco naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí dosáhnout programové shody s žádnou z politických frakcí Evropského parlamentu, a bude tak představovat dezintegrační prvek. Omezující účinek uzavírací klauzule brání výskytu formálně zařaditelných, z hlediska reálného politického vlivu však marginálních solitérů. Hlasy jim ve volbách odevzdané by sice v poměrném volebním systému bez uzavírací klauzule v takové míře nepropadly, reprezentace vůle jejich voličů by však neodpovídala ústavnímu principu účinné zastupitelské demokracie, který („effective political democracy") hájí mj. i Evropský soud pro lidská práva (ESLP č. 66289/01, Rep. 2005-I, § 41 – *Py proti Francii*).

80. Nebylo dosud možno ověřit, jak dílčí posílení plurality politického zastoupení po volbách v roce 2014 v důsledku zrušení uzavírací klauzule v Německu (oproti 7 politickým stranám v předchozím volebním období je nyní zastoupeno 14 stran a hnutí, z nichž polovina má pouze jednoho europoslance) rozhojnilo také názorovou pluralitu v Evropském parlamentu sdružujícím více než 160 politických subjektů. Spíše se ukazuje absence rozumně malého počtu konkurujících si stanovisek, schopných vytvářet funkční kompromisy na bázi většinové vůle. To jen potvrzuje předpoklad, že svobodná soutěž politických sil, která je základem každého demokratického ústavního systému, není podmíněna maximalizací počtu aktérů, kteří se jí účastní. Nutnost a míra jejího případného omezení je ale v první řadě na posouzení zákonodárce.

81. Ústavní soud ve svých úvahách vycházel rovněž z toho, že v České republice působí kromě fixní umělé uzavírací klauzule také tzv. přirozený práh a další faktory způsobilé posílit integrační funkci volebního systému (např. nastavení příspěvku na úhradu nákladů volební kampaně). Tento faktický ústavní nástroj je důležitým ukazatelem pro hodnocení proporcionality volebních systémů a zejména reprezentace malých stran, neboť udává nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodě musí získat, aby získala alespoň jeden mandát. Výše přirozeného prahu není předem známa a je závislá na více proměnných faktorech, zejména na počtu rozdělovaných mandátů (viz Lebeda, T. Přirozený práh poměrných

Sbirka_nalezu-77.indd 462 18.11.16 13:59

systémů, teorie a realita. Politologický časopis, 2001, č. 2, s. 134 a násl.). Ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 by (bez uzavírací klauzule) postačoval pro získání jednoho mandátu volební zisk Strany zelených ve výši 3,77 % platných hlasů; naopak Úsvit přímé demokracie s 3,12 % platných hlasů by již k získání mandátu nestačil. Jinak řečeno, vzhledem k 21 mandátům, přiděleným rozhodnutím Evropské rady České republice, je jistý integrační prvek dán právě již v existenci tohoto faktického prahu. I kdyby tedy umělá uzavírací klauzule vůbec nebyla, měly by reálnou šanci na zisk mandátu toliko ty strany, které by obdržely cca 3,5 % hlasů.

82. Ústavní soud v této otázce souhlasí s odlišným stanoviskem soudců Nejvyššího správního soudu, neboť pokud by přirozený práh pro zvolení poslancem Evropského parlamentu byl 1/21, tedy cca 4,76 %, umělý práh (uzavírací klauzule) by v českém systému vskutku postrádal smysl. Přirozený práh pro získání mandátu je však pohyblivý a leží níže než na úrovni 4 %. V nynější situaci je evidentní, že zrušení umělé klauzule by vedlo k tomu, že Česká republika by namísto zástupců sedmi stran vysílala do Evropského parlamentu zástupce stran devíti, tedy bezmála o třetinu více. Vedle efektu „přemnožení" politických stran by taková situace také vedla k oslabení jejich pozice v politických frakcích Evropského parlamentu. Volby do Evropského parlamentu v roce 2014 byly již třetími, které se konaly v České republice. Nabytá zkušenost přitom ukázala, že uzavírací klauzule nijak neomezila pestrost politické reprezentace občanů. Jestliže ve volbách v roce 2004 se do Evropského parlamentu kvalifikovalo šest politických stran a hnutí a ve spíše výjimečných volbách v roce 2009 to byly jen čtyři strany, ve volbách v roce 2014 pak pestrost českého volebního systému byla demonstrována úspěchem sedmi stran a hnutí. Úspěch Strany svobodných občanů přitom ukazuje, že pětiprocentní uzavírací klauzule nepředstavuje nepřekročitelnou překážku, dávající exkluzivitu jen stranám velkým, bohatým či tradičním. Tento vývoj není v rozporu se zásadou volné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny.

83. Integrační účinek tzv. přirozeného prahu je ale eliminován tím, že jeho výše není předem známa a běžnému voliči není známa ani jeho existence. Naproti tomu, zákonná uzavírací klauzule známa předem je a její psychologický efekt funguje, neboť na jedné straně může klauzule odrazovat od volby těch stran, jejichž preference jsou delší dobu pod její úrovní, na druhé straně však také zvyšuje tlak na chování voličů podle jejich politických preferencí. Jedině volič jednající v souladu se svým vnitřním přesvědčením je skutečným základem demokratického uspořádání společnosti.

84. Přestože integrace či dezintegrace politických stran je závislá zejména na faktorech politické kultury v české parlamentní demokracii a na míře důvěryhodnosti jednotlivých aktérů soutěže politických sil, (ne) osvědčované v každodenním politickém životě země, nezanedbatelnou

Sbirka_nalezu-77.indd 463 18.11.16 13:59

roli v tomto vývoji sehrávají právě i uzavírací klauzule: teprve nutnost překonání bariér jimi nastavených činí z uchazeče o podíl na moci platnou oporu státu, stejně jako supranacionálně strukturovaného svazku. Zde se Ústavní soud odvolává také na své usnesení, jímž odmítl návrh na zrušení uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/14 ze dne 19. 8. 2014 (dostupné na http://nalus.usoud.cz)]: „Fungování volebních systémů na vnitrostátní úrovni už nelze posuzovat jen samo o sobě. Postupně se stává nedílnou součástí působení principu zastupitelské demokracie ve víceúrovňovém svazku Evropské unie a jejích členských států, jehož funkceschopnost jako celku je zároveň podmínkou řádného průběhu demokratických procesů na vnitrostátní úrovni." K tomu zbývá už jen dodat, že význam stability výsledku voleb pro důvěru veřejnosti v systém zastupitelské demokracie je zásadní jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni nadstátní. Vytváření spolehlivé většinové vůle v Evropském parlamentu, umožněné vhodným nastavením pravidel volebního systému včetně tzv. uzavírací klauzule, je důležitým předpokladem pro plynulost legislativních postupů v Evropské unii, dobré fungování její exekutivy a na tomto základě i pro přesvědčení občanů o smyslu jejich účasti na volebním aktu.

85. Ústavní soud shledal omezení rovnosti volebního práva, svobodné soutěže politických stran a rovného přístupu k voleným funkcím, zaručených Ústavou a Listinou, v důsledku tzv. uzavírací klauzule v zákoně o volbách do Evropského parlamentu slučitelným s principy demokratického ústavního státu. Je opatřením přiměřeným, neodporujícím zásadě poměrného zastoupení, způsobilým účinně přispět k dosažení těmito principy sledovaného cíle – efektivní reprezentace vůle občanů v Evropském parlamentu a nutným k řádnému výkonu pravomocí svěřených mu na základě čl. 10a Ústavy, přičemž respektuje požadavek minimalizace zásahů do základních práv a dotčených ústavních principů.

VI. Závěr

86. Vzhledem k tomu, že napadená ustanovení nejsou v rozporu s čl. 5 Ústavy ani s čl. 21 odst. 3 a 4 a čl. 22 Listiny, nejsou dány důvody ke zrušení těchto ustanovení. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh Nejvyššího správního soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové

1. S nálezem pléna v této věci nesouhlasíme a uplatňujeme vůči němu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění

Sbirka_nalezu-77.indd 464 18.11.16 13:59

pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. Máme totiž za to, že návrhu mělo být vyhověno a ustanovení § 47 a § 48 odst. 1 ve slovech „ , které postoupily do skrutinia“ zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, měla být zrušena.

2. První výhrada k většinovému názoru se týká posouzení otázky aktivní legitimace navrhovatele. Jakkoliv zastáváme názor, že Nejvyšší správní soud v tomto řízení o incidenční kontrole norem k podání návrhu oprávněný byl, neboť stěžejní pro tento závěr ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy je, že soud navrhuje derogaci ustanovení zákona, které má být aplikováno v řízení probíhajícím před soudem, a že úvaha soudu o takové aplikaci je odůvodněná a je odvozena od splnění podmínek řízení, včetně věcné aktivní legitimace účastníků řízení, nelze jeho aktivní legitimaci dovozovat větou bazírující na „významu rozhodnutí pro řešení konkrétní věci v řízení před obecným soudem o podané volební stížnosti“ (bod 34). Splnění aktivní legitimace je totiž jednou z podmínek řízení, která – pokud by splněna nebyla – by zabraňovala meritornímu přezkumu podaného návrhu a nutně by vedla k jeho odmítnutí. Případné nesplnění této podmínky by proto nemohlo být překonáno pouhým „významem“ rozhodnutí Ústavního soudu – pokud by tomu tak bylo, pak by tato podmínka řízení zcela postrádala rozumný smysl. V opačném případě bychom museli připustit, že Ústavní soud vydává i „nevýznamná“ rozhodnutí, což však jistě nechtěla naznačit ani většina pléna.

3. S většinovým názorem pléna se plně ztotožňujeme potud, že 1. Evropský parlament v současnosti již lze považovat za skutečný parlament a 2. unijní právo uzavírací klauzuli nevyžaduje, nýbrž toliko stanoví, že pokud bude zavedena, nesmí překročit hranici 5 %. Ve shodě s německým Spolkovým ústavním soudem (nález ze dne 26. 2. 2014 sp. zn. 2 BvE 2/13 a další; bod 43) máme proto za to, že smysl a účel unijní úpravy [čl. 1 a 3 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (rozhodnutí zástupců členských států v Radě 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976), dále jen „Akt“] nespočívá ve zmocnění zákonodárců členských států k vytvoření uzavírací klauzule ve stanovené výši a současně ve vynětí z podmínek vymezených vnitrostátním ústavním právem, nýbrž jedná se jen o vytvoření prostoru pro členské státy k určení maximální přípustné výše uzavírací klauzule tak, aby byla stále reflektována povinnost členských států zavést systém poměrného zastoupení. Ostatně, pokud většina (bod 57) konstatuje, že „referenčním kritériem ústavního přezkumu vnitrostátních zákonů o evropských volbách z hlediska rovnosti podílu na volebním výsledku jsou jen měřítka ústavního pořádku a požadavek poměrnosti volebního systému stanovený Aktem“, nezbývá než dodat, že volby konané v jediném volebním obvodu bez existence uzavírací klauzule představují nejdůslednější naplnění jak principu rovnosti, tak

Sbirka_nalezu-77.indd 465 18.11.16 13:59

poměrnosti voleb. Pokud bychom se proto chtěli předestřeným kritériím více přiblížit, je namístě umělou uzavírací klauzuli odstranit.

4. Pakliže většinový názor argumentuje též komparací s ostatními státy Evropské unie a konstatuje existenci uzavírací klauzule ve 14 zemích, tedy v jejich rovné polovině, a dospívá k závěru, že „snižování tohoto podílu by mělo zřetelné dezintegrační dopady na utváření vůle tohoto zastupitelského tělesa" (bod 50), je třeba uvést, že toto tvrzení je zcela neopodstatněné. Předně, podrobnější pohled na členské země Evropské unie prozradí, že z těchto 14 zemí, kde je zakotvena uzavírací klauzule, většina států má s ohledem na počet přidělovaných mandátů tak vysoký tzv. přirozený práh anebo tak nízkou umělou klauzuli, že se tam umělá klauzule nemůže vůbec reálně uplatnit [Chorvatsko a Litva – 11 mandátů, Kypr – 6 (navíc klauzule je zde pouze 1,8 %!), Lotyšsko – 8, Rakousko – 18 (klauzule je zde však jen ve výši 4 %), Řecko – 21 (klauzule jen ve výši 3 %), Slovensko – 13, Švédsko – 20 (klauzule však jen ve výši 4 %)]. Další státy sice mají relativně vysoký počet mandátů, nicméně uzavírací klauzule se u nich přesto neuplatní, protože volební území je rozděleno na volební obvody, což opět znamená vznik relativně vysokého přirozeného prahu (Francie – 74 mandátů, leč 8 obvodů; Itálie – 73 mandátů, avšak 5 obvodů, navíc klauzule je ve výši 4 %; Polsko – 51 mandátů, avšak 13 obvodů). Státy, které jsou v zásadě srovnatelné s Českou republikou, proto zůstávají nakonec jen dva: Maďarsko (21 poslanců) a Rumunsko (32 poslanců). Máme proto za to, že z komparativního hlediska nelze nalézt žádné přesvědčivé argumenty pro existenci umělé uzavírací klauzule ve výši 5 %, přesahující tzv. přirozený práh.

5. Samozřejmě platí, že integrační efekt může být podpořen nejen uzavírací klauzulí, nýbrž také třeba právě rozdělením území státu na volební obvody (k čemuž v České republice v případě voleb do Evropského parlamentu nedošlo), neboť toto opatření zvyšuje tzv. přirozený práh. Máme však za to, že – na rozdíl od uzavírací klauzule – rozdělení na volební obvody je daleko více ústavně akceptovatelné, neboť jakkoliv posiluje „většinový efekt" volebního systému, na straně druhé přináší nespornou výhodu spočívající ve větším personálním propojení voličů a jejich zástupců (regionalizace voleb daná tím, že voliči nevybírají z jediné celostátní kandidátní listiny, nýbrž z kandidátek předložených v každém jednotlivém obvodu, kdy je větší předpoklad, že se bude jednat o místně známé a profilované osobnosti), což právě může toto opatření legitimizovat.

6. Souhlasíme rovněž s tím, že určujícími limity pro posouzení uzavírací klauzule jsou základní zásady volebního práva, zakotvené v ústavním pořádku. Klíčovou se v tomto směru jeví zásada rovnosti volebního práva. Ani většina pléna přitom nezpochybňuje, že tato zásada v daném případě je porušena (bod 63) a že v důsledku působení uzavírací klauzule dochází k disproporci ve váze získaných hlasů, která v posledních volbách v jednom

Sbirka_nalezu-77.indd 466 18.11.16 13:59

případě přesáhla dokonce i odchylku 15 %, označovanou jako ještě přijatelnou Kodexem správné praxe ve volebních záležitostech [*Code of Good Practice in Electoral Matters*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2002)23, 30. 10. 2002]. Naše odlišnost ve vztahu k většinovému názoru se však týká možného odůvodnění této protiústavní nerovnosti a tvrdíme, že pro takovouto nerovnost většina pléna nenabídla žádné přesvědčivé vysvětlení. Seznamy kandidátů totiž nesestavují celoevropské politické strany, volební kampaň je vedena na úrovni jednotlivých států a jejím tématem jsou daleko více zájmy konkrétních států než celoevropská integrační témata. K integraci politických sil v Evropském parlamentu tudíž dochází napříč národními kontingenty. I jediný poslanec zvolený za určitou stranu v určitém státě se tak může stát součástí početné koalice stejně politicky zaměřených stran, a naopak početná skupina poslanců silné národní strany nemusí nalézt společnou řeč s žádným ze stávajících politických bloků, a může tak představovat dezintegrační prvek. Představa, že by uzavírací klauzule na národní úrovni mohla jakkoliv výrazněji přispět k integritě politického spektra v Evropském parlamentu, je tak spíše iluzorní, neboť z tohoto hlediska je uzavírací klauzule zcela neutrální. Jinak řečeno, pokud budou ve volbách do Evropského parlamentu tak jako dosud kandidovat výhradně „národní" politické strany a hnutí a jejich následná integrace do jednotlivých frakcí tohoto orgánu se bude odvíjet nikoliv od jejich soustavné, systematické a dlouhodobé spolupráce, nýbrž spíše podle aktuálních politických zájmů, nelze vážně tvrdit, že stávající uzavírací klauzuli lze legitimizovat zájmem na integraci Evropského parlamentu.

7. Ostatně, nic jiného ve skutečnosti neříká ani většina pléna, která také konstatuje, že národní politické strany jsou daleko více schopny ovlivňovat veřejné mínění a výsledkem je „znatelně menší zájem veřejnosti o dění v Evropském parlamentu, klesající účast občanů v evropských volbách a jeho diskutabilní faktická legitimita" (bod 41). Proto pouze dodáváme: tato situace nastala za existence uzavírací klauzule a většinový názor pohříchu nenabízí žádný relevantní argument, pro který by zrušením klauzule mohlo dojít k posílení popsané tendence.

8. Shora uvedené lze ostatně empiricky dokumentovat i na výsledku posledních voleb do Evropského parlamentu. Jejich vítězem bylo totiž politické hnutí ANO 2011, tedy subjekt, který vznikl v České republice zcela nově a jehož skutečné etablování na politické scéně zatím nelze časově vymezit v letech, nýbrž spíše pouze v měsících, a na půdě Evropského parlamentu se teprve muselo začlenit do programově nejbližší frakce. Naopak třeba u Strany zelených, které uzavírací klauzule znemožnila vstup do tohoto orgánu, nelze pochybovat o jejím začlenění do dlouhodobě etablované Skupiny zelených – Evropské svobodné aliance. Není proto ani pravda,

Sbirka_nalezu-77.indd 467 18.11.16 13:59

resp. nelze nijak empiricky dovodit, že „omezující účinek uzavírací klauzule brání výskytu formálně zařaditelných, z hlediska reálného politického vlivu však marginálních solitérů“ (bod 79). Koneckonců, většinový názor v tomto směru není ani konzistentní, protože na jiném místě zase obhajuje existenci stávající uzavírací klauzule mimo jiné úspěchem Strany svobodných občanů (bod 82). Na straně jedné tedy většina tvrdí, že klauzule zabraňuje vstupu do Evropského parlamentu marginálním subjektům; na straně druhé však její další existenci obhajuje právě tím, že neomezuje politickou pluralitu a nezabraňuje parlamentnímu zastoupení ani malé a k evropské integraci velmi kritické straně. Domníváme se, že obě tato tvrzení vedle sebe nemohou logicky obstát.

9. V tomto kontextu se proto jeví jako zcela nepodložená i obava z toho, aby se Česká republika nestala příslovečným „černým pasažérem“ (bod 77). Většinový názor je v tomto ohledu ostatně i velmi nekonzistentní, jelikož na straně jedné argumentuje rizikem dezintegrace kolektivního tělesa (Evropského parlamentu) v případě neexistence uzavírací klauzule v České republice, nicméně na straně druhé připouští, že zrušení této klauzule by mělo „zanedbatelný dopad“. Další rozpor spočívá v tom, že většinový názor je založen na tom, že problematika uzavírací klauzule není otázkou unijního práva, nýbrž výhradně souladu s ústavním pořádkem, přičemž unijní právo je použitelné v podstatě toliko kontextuálně, a přesto připouští, že Ústavní soud byl veden „zdrženlivostí ve vztahu k zákonodárci, který má být schopen posoudit i mezinárodní (evropské) aspekty své legislativní činnosti“. Jinými slovy se zde říká, že mají být zvažovány i ty aspekty, které zde podle Ústavního soudu nehrají žádnou významnější roli.

10. Přesvědčivý důvod pro neúčelnost – a ve svých důsledcích i protiústavnost – stávající uzavírací klauzule spatřujeme rovněž v tzv. přirozeném prahu. Většinové odůvodnění k tomu připouští, že tento proměnný přirozený práh se pohybuje přibližně nad hranicí 3,5 %. Jinak řečeno, s ohledem na počet 21 mandátů, které se v České republice mezi kandidující strany rozdělují, je určitý integrační prvek dán právě již v existenci tohoto přirozeného prahu. I pokud by tedy umělá uzavírací klauzule vůbec nebyla, měly by reálnou šanci na zisk mandátu toliko ty strany, které by obdržely 3,5 % a více hlasů. Není proto pravda, že by po případném zrušení umělé uzavírací klauzule nebyl ve volebním systému obsažen integrační prvek žádný, resp. že by se do Evropského parlamentu mohly dostat i strany s marginálním ziskem hlasů (jako je tomu nyní po zrušení uzavírací klauzule Spolkovým ústavním soudem v SRN).

11. Pokud většinový názor spatřuje smysluplnost uzavírací klauzule v působení psychologického efektu (bod 83), uvádíme, že jsme navrhovali vyhovění podanému návrhu a zrušení stávající uzavírací klauzule s tím, že právě z důvodu zachování (pouze!) určitého psychologického efektu jsme se

Sbirka_nalezu-77.indd 468 18.11.16 13:59

zasazovali za takové odůvodnění nálezu, v němž by Ústavní soud vyjádřil své porozumění pro ústavní konformitu klauzule ve výši do 3 % včetně. Tím by totiž zůstal kýžený psychologický efekt zachován, nicméně takto nastavená uzavírací klauzule by již nedeformovala volební výsledky, jelikož by se pohybovala pod hranicí přirozeného prahu. Bohužel, ani tento náš návrh většina nepřijala, byť by to nebylo poprvé, co by Ústavní soud uplatnil podobné řešení [„Ústavní soud proto příslušné ustanovení volebního zákona s účinností od vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil … Je věcí úvahy Parlamentu České republiky, zda má být pro volby do Poslanecké sněmovny při existenci volebních kaucí ponechána též i určitá hranice – řekněme kolem 1 % – získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran, a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů“ (viz nález ze dne 13. 10. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 30/98, N 137/16 SbNU 27; 243/1999 Sb.)].

12. Pokud většina pléna dovozuje z existence umělé uzavírací klauzule, že „jedině volič jednající v souladu se svým vnitřním přesvědčením je skutečným základem demokratického uspořádání společnosti“, je třeba uvést, že tento argument není správný, a to ze dvou důvodů. Předně, není a nesmí být úkolem žádného soudu apriorně hodnotit, který volič je či není skutečným základem společnosti. Tato úvaha je totiž zcela v rozporu s úlohou soudů v demokratickém právním státu a ve svých konsekvencích i bytostně nedemokratická. Za druhé, citovaná úvaha je rovněž věcně chybná, jelikož umělá uzavírací klauzule logicky vede k tomu, že se voliči rozhodují takticky a nevolí nutně podle svého vnitřního přesvědčení, nýbrž často i tak, aby jejich hlas „nepropadl“, tedy aby nebyl odevzdán pro stranu, která reálně uzavírací klauzuli nemá šanci překonat. Naopak absence uzavírací klauzule voliče takto nelimituje, nevede k taktickému hlasování a dává mu větší možnost hlasovat jen podle svých skutečných politických preferencí. Uzavírací klauzule tedy vyvolává přesně opačný efekt, než tvrdí většina pléna.

13. Legitimní důvod pro existenci napadené uzavírací klauzule nespatřujeme ani v (případném) zájmu na vnitrostátní integraci politického spektra. Specifikem evropských voleb je totiž, jak se podává shora, působení poměrně vysokého přirozeného prahu, jež samo o sobě zaručuje, že politické strany se ziskem hlasů pod cca 3,5 % nezískají žádný mandát. To pak znamená, že i při neexistenci umělé uzavírací klauzule by sice získala třeba jeden mandát v Evropském parlamentu některá malá strana, nicméně každý volič by si byl vědom i toho, že tento zisk hlasů nebude stačit na překonání uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jinak řečeno, výsledek těchto voleb by ve skutečnosti pro voliče nebyl z psychologického hlediska výrazně odlišný od informovanosti o výsledcích reprezentativních výzkumů veřejného mínění.

14. Dále je třeba vidět, že význam této umělé uzavírací klauzule nelze přeceňovat. Jak totiž ukazuje vývoj stranickopolitického systému České

Sbirka_nalezu-77.indd 469 18.11.16 13:59

republiky za poslední roky, dochází k jeho zásadní proměně, kdy postavení v Poslanecké sněmovně, a dokonce i ve vládě (na základě výsledků nejdůležitějších voleb, a to voleb sněmovních) získalo hned několik zcela nových politických subjektů. To se přitom stalo za existence uzavírací klauzule ve všech volbách konaných v České republice na základě systému poměrného zastoupení. Ukazuje se tedy, že integrace a dezintegrace politických stran je daleko více zapříčiněna faktory politické kultury, praktické činnosti stávajících politických stran a jejich věrohodnosti než působením umělé a čistě mechanické uzavírací klauzule. I podle názorů respektovaných politologů působí volební klauzule mechanicky a psychologicky. Jestliže po jejím zavedení převažuje účinek mechanický, který je okamžitý, po delší době nastupuje účinek psychologický. Voliči si prostě na klauzuli zvyknou a nedávají hlas stranám, které nemají šanci dostat se do zastupitelského orgánu. Jak případně konstatuje M. Novák: „pětiprocentní klauzule nejprve zabraňuje přílišnému roztříštění stranického systému (což je pozitivní), ale po ustálení politické scény už vytvářet vládní většiny bohužel příliš nepomáhá. Pětiprocentní klauzule je primitivní prostředek a podle toho také vypadá její efekt. Jde prostě o mechanickou překážku, přes kterou se nedostanou miniaturní strany“ (Novák, M., Lebeda, T. a kol. Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, str. 323).

15. Tento závěr potvrzují rovněž empirické zkušenosti z dosavadních voleb do Evropského parlamentu. Z výsledků voleb do Evropského parlamentu (www.volby.cz) totiž plyne, že v roce 2004 se umělá uzavírací klauzule neuplatnila vůbec a zcela postačoval tzv. přirozený práh, jelikož poslední 24. mandát získala Občanská demokratická strana s podílem hlasů na něj připadajícím 77 882,45 hlasů a Strana zelených, která se nejvíce přiblížila uzavírací klauzuli (3,16 %), dosáhla počtu 73 932 hlasů, což by však nepostačovalo ani na zisk tohoto posledního mandátu. V roce 2009 by bez uzavírací klauzule došlo k přesunutí jediného mandátu, kdy namísto České strany sociálně demokratické, které na poslední 22. mandát stačil podíl 75 447,43 hlasů, by jej získala Suverenita se ziskem hlasů 100 514 hlasů. Jinak řečeno, v celkem třech volbách do Evropského parlamentu by se neexistence umělé uzavírací klauzule projevila pouze v jiném přidělení pouhých tří mandátů. Argumentace většiny pléna založená na neoslabování „integračních stimulů“ (bod 72) je tedy neudržitelná i s ohledem na empiricky prokazatelný projev této klauzule.

16. Činíme tak závěr, že většinový názor pléna považujeme za chybný a nepřesvědčivý, neboť na straně jedné připouští porušení rovnosti volebního práva a deformaci volebních výsledků v důsledku působení uzavírací klauzule, a současně neuvádí žádný silný důvod, který by tuto protiústavnost dokázal vyvážit tak, jak v minulosti Ústavní soud dovodil např.

Sbirka_nalezu-77.indd 470 18.11.16 13:59

u uzavírací klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny. Tímto důvodem určitě není *ratio decidendi* nálezu, podle něhož zkušenost z posledních voleb potvrdila význam stabilních hlasovacích poměrů a posílení politické polarizace na půdě Evropského parlamentu (bod 72). Skutečně totiž nevidíme důvod, pro který by při neexistenci uzavírací klauzule a jiného přidělení dvou (!) mandátů mohlo dojít k sebemenšímu ohrožení stabilních hlasovacích poměrů či politické polarizace. Jsme naopak přesvědčeni, že zásah do rovnosti hlasů voličů ve volbách do Evropského parlamentu napadenou umělou uzavírací klauzulí by vyžadoval silný a legitimní důvod, který však nepředložil ani zákonodárce, ani většina Ústavního soudu v tomto nálezu.

Sbirka_nalezu-77.indd 471 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 472 18.11.16 13:59

Č. 99
K přípustnosti vydání osoby, které byla udělena mezinárodní ochrana, k trestnímu stíhání do jiného státu

1. Pro posouzení přípustnosti vydání k trestnímu stíhání do jiného státu není podstatné ani tak to, jak často dochází v určité zemi k excesům na poli základních práv a svobod a zda a jak jsou následně řešitelné. Podstatné je, zda je s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu důvodné se domnívat, že k takovému excesu, ať už v průběhu soudního řízení, anebo v průběhu omezení osobní svobody v souvislosti se soudním řízením, může dojít právě v dané věci.

2. Rozhodnutími o udělení mezinárodní ochrany vydávanými podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, je osobám poskytována ochrana před vydáním k trestnímu stíhání bez dalšího jen vůči státům, kterých se tato rozhodnutí týkají. Udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu z důvodu nebezpečí vážné újmy hrozící dané osobě v jejím domovském státě *a priori* nebrání vydání této osoby k trestnímu stíhání do jiného státu, než je tento domovský stát, ve smyslu § 393 písm. b) trestního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, resp. § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Ministr spravedlnosti má i po udělení doplňkové ochrany stále možnost rozhodnout o vydání uvedené osoby do tohoto jiného státu a v tomto směru je dán předpoklad pro další trvání vazby.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka – ze dne 26. května 2015 sp. zn. II. ÚS 1017/14 ve věci ústavní stížnosti T. P., občanky Ruské federace, zastoupené JUDr. Marinou Machytkovou, advokátkou, se sídlem Dlouhá 705/16, 110 00 Praha 1, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 3. 2014 sp. zn. 14 To 23/2014, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina žádost o propuštění z předběžné vazby, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a Vrchního státního zastupitelství v Praze jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 473 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 17. 3. 2014, stěžovatelka napadla usnesení Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud") ze dne 5. 3. 2014 sp. zn. 14 To 23/2014, kterým bylo ke stížnosti příslušného státního zastupitelství zrušeno usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud") ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Nt 2108/2014-30, jímž bylo rozhodnuto, že podle § 396 odst. 2 a § 71 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2013, se stěžovatelka propouští z předběžné vazby na svobodu, a nově bylo rozhodnuto, že podle § 396 odst. 2 a § 71a trestního řádu se žádost stěžovatelky o propuštění z předběžné vazby zamítá.

2. Jak stěžovatelka uvádí, v době podání ústavní stížnosti se nacházela v předběžné vazbě, neboť Ukrajina v roce 2012 požádala o její vydání k trestnímu stíhání [a toto vydání bylo v příslušném soudním řízení shledáno přípustným – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2013 sp. zn. I. ÚS 1142/13 (U 6/69 SbNU 849) o odmítnutí tehdejší stěžovatelčiny ústavní stížnosti]. Kromě toho v červnu 2013 požádala o stěžovatelčino vydání dále i Ruská federace a v tomto směru byl Krajským státním zastupitelstvím v Plzni podán ke krajskému soudu návrh na vydání rozhodnutí o přípustnosti vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání do Ruské federace. Dne 9. 4. 2013 stěžovatelka sepsala žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany, vedenou Ministerstvem vnitra pod sp. zn. OAM-68/LE-2013, na základě které bylo dne 18. 2. 2014 Ministerstvem vnitra vydáno pod sp. zn. OAM-66/LE--LE05-LE05-2013 rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu"), jež nabylo v souladu s § 24a a 31a zákona o azylu právní moci dne 19. 2. 2014.

3. Stěžovatelka v prvé řadě naznačuje, že celé řízení proti ní je politicky motivované a vykonstruované, když trestní stíhání je v případě jak Ukrajiny, tak Ruské federace vedeno v souvislosti s defraudací vůči kazašské bance BTA Bank (dále jen „Banka"), které se měla dopustit spolu s Muchtarem Abljazovem, což je významný představitel opozice vůči současnému režimu v Republice Kazachstán. Obvinění vůči ní je přitom toliko vágní, nemá nezbytné náležitosti a Ukrajina nemá k trestnímu stíhání ani jurisdikci, neboť stěžovatelka by se musela dopustit trestného činu buď na státním území Ukrajiny, nebo takového trestného činu, který by ohrožoval důležité zájmy Ukrajiny, anebo trestného činu, který by byl taktéž trestný dle mezinárodního práva, to jest univerzálně trestný, což se v tomto případě evidentně nestalo.

Sbirka_nalezu-77.indd 474 18.11.16 13:59

4. Dále je pak stěžovatelka toho právního názoru, že z ustanovení § 393 písm. b) trestního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013 [nyní obdobně upraveno v § 91 odst. 1 písm. b) zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních – pozn. Ústavního soudu] vyplývá, že ministr spravedlnosti za situace, kdy došlo k udělení doplňkové ochrany stěžovatelce v České republice, nadále nemá jinou možnost než rozhodnout o nepovolení vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání na Ukrajinu i do Ruské federace. Udělením doplňkové ochrany tak předběžná vazba ztratila své opodstatnění.

5. Pokud vrchní soud ve svém rozhodnutí argumentuje v tom směru, že doplňková ochrana byla stěžovatelce udělena po vyhodnocení situace ve státě, jehož je občankou, to jest v Ruské federaci, a Ministerstvo vnitra se v této souvislosti nezabývalo otázkou, zda stejnou hrozbu pro stěžovatelku představuje případné vydání na Ukrajinu nebo do kteréhokoliv dalšího státu, stěžovatelka je toho mínění, že udělením doplňkové ochrany stěžovatelce převzala Česká republika po dobu trvání doplňkové ochrany odpovědnost za to, že stěžovatelka nebude jakýmkoliv způsobem navrácena (vydána či vyhoštěna) na území Ruské federace, a že základním předpokladem pro dodržení takového závazku je, aby Česká republika měla reálnou možnost kdykoliv efektivně zabránit navrácení stěžovatelky na území Ruské federace, čehož může dosáhnout pouze za podmínky, že stěžovatelce bude garantována možnost setrvat po dobu trvání doplňkové ochrany na území České republiky. Povinnost dožadujícího státu opatřit si před dalším vydáním osoby do třetího státu souhlas dožádaného státu stanovená v ustanovení čl. 15 Evropské úmluvy o vydávání (publikované pod č. 549/1992 Sb.) nepředstavuje k zaručení nenavrácení stěžovatelky na území Ruské federace dostatečně silný nástroj. Dle stěžovatelky tedy v případě souběhu extradičních žádostí z více cizích států představuje udělení doplňkové ochrany překážku pro vydání osoby do jakéhokoliv z dožadujících států.

6. Navíc se stěžovatelka domnívá, že i bez ohledu na uvedené by nebyly dány dostatečné důvody pro její držení ve vazbě, když se jedná o opatření, které by mělo být užíváno toliko výjimečně. U déletrvající vazby by přitom důvody pro její další pokračovaní měly být zvláště silné.

7. Z uvedených důvodů je přesvědčena, že byla porušena její ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 5 odst. 1 písm. f) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížností napadené rozhodnutí zrušil. S odkazem na to, že se jedná o vazební věc, žádá rovněž o přednostní projednání věci dle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

Sbirka_nalezu-77.indd 475 18.11.16 13:59

II.

8. Ústavní soud vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

9. Vrchní soud rekapituloval, že proti stěžovatelce se vedlo na základě žádosti Generální prokuratury Ukrajiny řízení o jejím vydání na Ukrajinu k trestnímu stíhání pro trestný čin přivlastnění, zpronevěry nebo odcizení majetku v důsledku zneužití služebního postavení podle § 191 odst. 5 ukrajinského trestního zákona, kterým měla být způsobena škoda Bance ve výši 167 180 000 amerických dolarů. Usnesením vrchního soudu ze dne 21. 2. 2013 sp. zn. 14 To 8/2013 bylo podle § 397 odst. 1 trestního řádu rozhodnuto, že vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání na Ukrajinu je přípustné za současného přijetí záruk Generální prokuratury Ukrajiny, uvedených v žádosti o vydání. Dne 7. 3. 2013 byla věc předložena ministru spravedlnosti k rozhodnutí o vydání a dne 20. 3. 2013 se stěžovatelka obrátila na Ministerstvo vnitra se žádostí o mezinárodní ochranu podle § 3 odst. 1 zákona o azylu. Do doby rozhodnutí o její žádosti nemohl ministr spravedlnosti rozhodnout o tom, zda ve smyslu § 399 odst. 1 trestního řádu povoluje vydání. Celé extradiční řízení se tak po dobu, kdy probíhalo řízení o žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany u Ministerstva vnitra, muselo fakticky zastavit. Ačkoliv by se dalo očekávat, že Ministerstvo vnitra povede řízení s náležitou koncentrací, přednostně a bezodkladně, jak v takových případech požaduje § 27 odst. 2 zákona o azylu, o žádosti stěžovatelky bylo rozhodnuto až dne 18. 2. 2014 rozhodnutím sp. zn. OAM-66/LE-LE05-LE05-2013. Vrchní soud připomíná, že Ústavní soud se námitkou porušení základních práv stěžovatelky v řízení o vydání, včetně samotného rozhodnutí vrchního soudu o tom, že její vydání na Ukrajinu je přípustné, již opakovaně zabýval [viz usnesení ze dne 13. 12. 2012 sp. zn. I. ÚS 3733/12 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) a ze dne 30. 5. 2013 sp. zn. I. ÚS 1142/13].

10. K vlastním námitkám stěžovatelky vrchní soud zejména odkázal na odůvodnění svého usnesení. Jak v něm uvedl, dle § 14a odst. 1 zákona o azylu se doplňková ochrana udělí cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu určeného podle svého posledního trvalého bydliště.

11. Ochrana poskytovaná uprchlíkům historicky plyne z uznané nutnosti zajistit občanům jiných států lidská práva a svobody za situace, kdy jim je odpírá stát, jehož jsou občany, nebo tehdy, když takové osoby z vážných důvodů se nemohou nebo nechtějí takové ochrany v domovském

Sbirka_nalezu-77.indd 476 18.11.16 13:59

státě dovolat. Doplňková ochrana zakotvená v zákonu o azylu vychází ze směrnice Evropské unie č. 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní občané třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Jejím smyslem je poskytnout statusovou ochranu osobám, byť nesplňují podmínky pro udělení azylu. Sociální péče se pak těmto osobám poskytuje ve stejném rozsahu jako občanům daného členského státu. Udělením doplňkové ochrany se tedy supluje povinnost, kterou má jinak stát vůči svým občanům.

12. Z rozhodnutí Ministerstva vnitra v souladu s § 14a zákona o azylu jednoznačně vyplývá, že doplňková ochrana byla stěžovatelce udělena po vyhodnocení politické a bezpečnostní situace ve státě, jehož je občankou, to jest v Ruské federaci, a rizik porušování jejích lidských práv v případě, že bude vyhověno extradiční žádosti a bude do Ruské federace k trestnímu stíhání vydána. Ministerstvo vnitra se v této souvislosti nezabývalo a ani nemohlo zabývat otázkou, zda stejnou hrozbu pro jmenovanou představuje případné vydání na Ukrajinu nebo do kteréhokoliv dalšího státu.

13. Pokud se vyjde z gramatického, resp. sémantického výkladu ustanovení § 393 písm. b) trestního řádu, pak by bylo možné učinit závěr, že udělení mezinárodní ochrany poskytuje jejímu nositeli ochranu před všemi státy světa, tedy že ho – i v rozporu s citovanou směrnicí Rady Evropské unie – povyšuje nad ostatní občany hostitelského státu, kteří v takovém rozsahu před předáním do jiného členského státu chráněni nejsou. Podle názoru vrchního soudu je však třeba se zabývat otázkou výkladu daného ustanovení i z hlediska historického, systematického a především teleologického a takto posoudit, zda je cílem zákonodárce takový stav vyvolat, nebo zda zmíněná dikce citovaného ustanovení je jen úsporným vyjádřením a odrazem toho, že v extradičním řízení je pravidlem, že státy se dožadují především vydání svých vlastních občanů.

14. Mezinárodní ochrana se historicky vyvinula jako útočiště před pronásledováním ze strany domovského státu a zejména po zkušenostech se světovými válkami představuje základní nástroj při řešení uprchlictví. Jeho smyslem je poskytnout status odpovídající standardní ochraně, kterou jinak požívají občané demokratických států. Z toho vychází i dikce české Listiny, která ve svém čl. 43 poskytnutí azylu cizinci spojuje s jeho pronásledováním za uplatňování politických práv a svobod. Podobně i v Listině základních práv Evropské unie je právo na azyl vyjádřeno v souladu s pravidly ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951 a Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. 1. 1967 (č. 208/1993 Sb.). Ustanovení čl. 33 odst. 1 uvedené mezinárodní úmluvy obsahuje záruku v podobě zákazu vyhoštění a navracení *(refoulement)*,

Sbirka_nalezu-77.indd 477 18.11.16 13:59

podle níž žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

15. Pokud by přiznání mezinárodní ochrany představovalo „ochranu proti celému světu", pak by se logicky muselo promítnout a uplatňovat i ve vztazích mezi demokratickými státy, například mezi státy Evropské unie; ne v tom směru, že by jeden členský stát uděloval mezinárodní ochranu občanu jiného členského státu, ale tak, že by takovému státu nemohl předat občana třetího státu s poukazem na to, že mu udělil mezinárodní ochranu. Mezinárodní dokumenty, na jejichž podkladě mezi těmito státy dochází k předávání osob k trestnímu stíhání, ale nepřipouštějí ani fakultativní odmítnutí právní pomoci s odkazem na to, že osobě, o jejíž předání se žádá, byla v dožádaném státě udělena mezinárodní ochrana jako odraz hrozby porušování jejích práv ve státě, jehož je občanem.

16. Ze shora uvedeného je dle vrchního soudu třeba dovodit, že ochrana ve vztahu k třetím státům se poskytuje takové osobě ve standardním rozsahu, který jinak vyplývá z obecně uznávaného principu, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách mají přednost před smluvními dokumenty upravujícími speciální formy spolupráce států, například v oblasti potírání kriminality, projevující se ve vytvoření pravidel aplikace takových právních nástrojů, jako je například extradice. Jinými slovy, ve vztahu ke třetím státům je třeba jak u nositele mezinárodní ochrany, tak u kterékoliv jiné osoby vždy jednotlivě zkoumat, zda s extradicí nebude spojena důvodná obava z porušování jejich práv a svobod, a pokud ano, pak je vydání nepřípustné.

17. Argumentace ve vztahu k demokratickým státům, že vydání, resp. předání je nepřípustné, protože je třeba všemožně chránit vyžádanou osobu před porušováním jejích práv v zemi jejího původu, nemůže uspět. K takové ochraně naopak slouží princip zakotvený jak v Evropské úmluvě o vydávání, tak v řadě dvoustranných extradičních smluv, nebo i v Rámcovém rozhodnutí Rady Evropské unie o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, že další vydání, resp. předání osoby do třetího státu podléhá souhlasu prvního vydávajícího státu.

18. Shora uvedený závěr není v rozporu ani s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013 sp. zn. III. ÚS 665/11 (N 160/70 SbNU 477), v němž se Ústavní soud zabýval ústavní stížností týkající se extradičního řízení stěžovatele do státu, jehož je občanem, a ve kterém se objevuje to, co již vyplývá z citovaného článku ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků, to jest požadavek respektování zákazu *non refoulement*, a ve kterém Ústavní soud vyslovil, že v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící

Sbirka_nalezu-77.indd 478 18.11.16 13:59

základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí závazek první převážit.

19. Na základě shora uvedených skutečností je vrchní soud toho názoru, že doplňková ochrana udělená stěžovatelce se vztahuje bez dalšího na její domovský stát, tedy na Ruskou federaci, avšak automaticky nevytváří překážku vydání v extradičním řízení vedeném k žádosti třetího státu (Ukrajiny) ve smyslu § 393 písm. b) trestního řádu, resp. s ohledem na stadium řízení překážku, pro kterou by ministr spravedlnosti při svém rozhodování podle § 399 trestního řádu musel rozhodnout, že vydání na Ukrajinu nepovolí; je třeba zkoumat, zda důvodně nehrozí porušení jejích základních práv a osobních svobod, stejně jako v řízení vedeném proti kterékoliv jiné osobě. Proto navrhuje, aby ústavní stížnost byla jako nedůvodná odmítnuta, případně zamítnuta.

20. Vedlejší účastník řízení Vrchní státní zastupitelství v Praze Ústavní soud informovalo, že dne 18. 3. 2014 ministryně spravedlnosti pod č. j. MSP-546/2012-MOT-T/283 vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání na Ukrajinu nepovolila a stěžovatelka byla podle § 399 odst. 5 trestního řádu soudem propuštěna z předběžné vazby. Dále sdělilo, že soud v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 2665/13 (N 217/71 SbNU 545) odůvodnil další trvání vazby u stěžovatelky již pravomocným rozhodnutím o přípustnosti jejího vydání k trestnímu stíhání na Ukrajinu. Tato skutečnost intenzitu vazebního důvodu podle § 396 odst. 1 trestního řádu posiluje. Lze proto dojít k závěru, že obecný soud odkázal na konkrétní okolnost ospravedlňující další trvání vazby, která vylučovala nahrazení vazby jiným opatřením podle trestního řádu. Vrchní soud zmínil v napadeném rozhodnutí i důvody vazby již dříve konstatované v jeho předcházejících rozhodnutích, to jest závažnost jednání, pro které je stěžovatelka orgány Ukrajiny stíhána, hrozba vysokého trestu, neexistence pout stěžovatelky k České republice, kterou navštívila jako turistka. Vrchní státní zastupitelství v Praze je přesvědčeno, že práva stěžovatelky na osobní svobodu a na spravedlivý proces nebyla dotčena.

21. Ústavní soud zaslal obdržená vyjádření stěžovatelce k případné replice. Stěžovatelka této příležitosti využila k tomu, aby Ústavní soud informovala, že po podání ústavní stížnosti dne 18. 3. 2014 rozhodla ministryně spravedlnosti o tom, že vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání na Ukrajinu se nepovoluje, a že následně byla stěžovatelka propuštěna z předběžné vazby na svobodu a od té doby se zdržuje v Karlových Varech a vede spořádaný život. Dne 28. 3. 2014 rozhodl krajský soud usnesením vydaným pod sp. zn. 1 Nt 101/2013-149 za použití ustanovení § 393 písm. b) trestního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013 o nepřípustnosti vydání stěžovatelky k trestnímu stíhání do Ruské federace. Dále stěžovatelka odkázala na odůvodnění ústavní stížnosti s tím, že na ní trvá.

Sbirka_nalezu-77.indd 479 18.11.16 13:59

22. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdrženou repliku k duplice, neboť neobsahovala žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci.

III.

23. Patří se předeslat, že Ústavní soud již rozhodl o třech předchozích ústavních stížnostech stěžovatelky vycházejících z téže trestněprávní věci. Usnesením ze dne 13. 12. 2012 sp. zn. I. ÚS 3733/12 a usnesením ze dne 17. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 251/14 byly coby zjevně neopodstatněné odmítnuty její ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím obecných soudů, kterými nebylo vyhověno jejím žádostem o propuštění z předběžné vazby, resp. o nahrazení vazby peněžitou či jinou zárukou. Usnesením ze dne 30. 5. 2013 sp. zn. I. ÚS 1142/13 Ústavní soud odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost stěžovatelky proti usnesení, jímž vrchní soud podle § 397 odst. 1 trestního řádu rozhodl, že stěžovatelčino vydání na Ukrajinu, při současném přijetí záruk Generální prokuratury Ukrajiny, je přípustné. Evropský soud pro lidská práva rozhodnutím ze dne 5. 12. 2013 stěžovatelčinu navazující stížnost odmítl jako nepřijatelnou.

24. Pro posouzení, zda v nynějším případě došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, které by bylo důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti, si Ústavní soud vyžádal od krajského soudu předmětný spis sp. zn. 1 Nt 2108/2014. Rovněž měl k dispozici spisy krajského soudu sp. zn. 1 Nt 101/2012, 1 Nt 1428//2012, 1 Nt 1522/2012, 1 Nt 1526/2012 a spis Krajského státního zastupitelství v Plzni sp. zn. 1 KZM 301/2012, které byly vyžádány v rámci projednávání stěžovatelčiny ústavní stížnosti sp. zn. III. ÚS 251/14. Po jejich prostudování a po uvážení vznesených námitek dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

25. Ústavní soud považuje za vhodné se nejprve pozastavit nad stěžovatelčinými poukazy, obsaženými již i v její dřívější ústavní stížnosti sp. zn. I. ÚS 1142/13, na to, že její trestní stíhání na Ukrajině, potažmo v Rusku, je nestandardní a politicky vykonstruované, když uvádí, že je osobou důvěrně blízkou panu Muchtaru Kabulovyčovi Abljazovovi, který je dle jejích tvrzení představitelem opozice v Kazachstánu a jako takový je politicky pronásledován, Banka mu byla protiprávně znárodněna a byl nucen z Kazachstánu uprchnout do Velké Británie, kde mu byl udělen azyl, a když stěžovatelka prohlašuje, že v rámci svých důvěrných vztahů s panem Abljazovem byla osobou zabývající se finančními záležitostmi, a to jak v obchodních vztazích, tak i ve vztazích směrem k financování opozice, a trestní řízení vůči ní je tak součástí aktivit proti politické opozici v Kazachstánu a k očernění pana Abljazova.

26. Jak upozornil již vrchní soud ve svém usnesení ze dne 21. 2. 2013 sp. zn. 14 To 8/2013, kterým rozhodl o přípustnosti stěžovatelčina vydání

Sbirka_nalezu-77.indd 480 18.11.16 13:59

na Ukrajinu, a Ústavní soud v usnesení ve věci dřívější stěžovatelčiny ústavní stížnosti sp. zn. I. ÚS 1142/13, v případě Muchtara Kabulovyče Abljazova je velmi podnětné se blíže seznámit s některými rozhodnutími britských soudů, konkrétněji *Her Majesty's High Court of Justice in England, Queen's Bench Division, Commercial Court* (dále jen „Vrchní soud v Anglii") a *Her Majesty's Court of Appeal in England, Civil Division* (dále jen „Odvolací soud v Anglii"), vydanými v řízeních vedených Bankou jakožto žalobkyní ve Velké Británii, jejichž předmětem je náhrada škody způsobené právě tím, čeho se má týkat nynější ukrajinské a ruské trestní řízení, totiž defraudací Banky ve výši přes 6 miliard amerických dolarů (tedy v přepočtu cca 150 miliard korun) ze strany M. K. Abljazova a s ním spojených osob.

27. Přinejmenším o třech z jedenácti podaných žalob, vybraných jako pilotní, totiž již bylo pravomocně rozhodnuto (viz rozsudek Vrchního soudu v Anglii [2013] EWHC 510, dostupný na www.bailii.org), a to ve všech případech v neprospěch Bankou žalovaných subjektů, mezi nimiž je právě M. K. Abljazov, osoba figurující jako hlavní pachatel v předmětných trestních řízeních týkajících se stěžovatelky, vedených na Ukrajině a v Rusku. Ačkoliv byla tato řízení v Anglii vedena jakožto občanskoprávní, není jistě bez relevance, k jakým závěrům v nich anglické soudy došly. Jak výslovně uvádí Vrchní soud v Anglii, otázka, zda pan Abljazov spáchal defraudaci banky (*„Did Mr. Ablyazov commit a fraud on the Bank?"*), byla podstatou celého sporu. Na tuto otázku si Vrchní soud v Anglii, po rozsáhlém dokazování, provedeném za užití trestněprávního standardu kvality skutkových zjištění (*„determined on the criminal standard of proof"*), odpověděl kladně (*„Mr. Ablyazov has been found to have defrauded the Bank of massive sums"*). Vrchní soud v Anglii přitom ve svém obsáhlém rozsudku zcela konkrétně popsal jednotlivá jednání M. K. Abljazova, u kterých dospěl k závěru, že se v řízení prokázala. Podstata těchto jednání spočívala zejména v tom, že Banka pod vedením M. K. Abljazova poskytovala úvěry v obrovských objemech pochybným subjektům, které nikdy neměly být splaceny, kdy pomocí řetězce společností, kterými peníze z těchto úvěrů „protékaly" a které byly skrytě ovládány Abljazovem, si tento tyto peníze přivlastnil.

28. Vrchní soud v Anglii se přitom zabýval i před ním uplatňovanou argumentací M. K. Abljazova a dalších žalovaných, kterou uplatňuje obdobně nyní i stěžovatelka, že věc má politické pozadí a je vykonstruována politickými oponenty pana Abljazova, který je prý vedoucím představitelem kazašské demokratické opozice. Tuto obranu Vrchní soud v Anglii, na základě provedených důkazů, zcela jednoznačně odmítl jako naprosto fiktivní.

29. Hodny pozornosti jsou i některé skutečnosti týkající se jednání M. K. Abljazova během v Anglii Bankou vedených řízení. Jak konstatují anglické soudy, pan Abljazov nerespektoval jejich příkazy, porušil jimi vydaná předběžná opatření, lhal před nimi při křížovém výslechu a neváhal

Sbirka_nalezu-77.indd 481 18.11.16 13:59

v soudním procesu užívat ani takových nástrojů, jako je navádění osob ke křivým svědectvím a padělání dokumentů. Abljazov se takto během předmětných řízení v Anglii opakovaně, vytrvale a dlouhodobě dopouštěl pohrdání soudem, za což byl pravomocně odsouzen na 22 měsíců odnětí svobody. Odvolací soud v Anglii ve svém rozsudku ([2012] EWCA Civ 1411) hodnotí jednání pana Abljazova mimo jiné slovy, že stěží si lze představit stranu obchodního sporu, která by k příkazům soudu přistupovala s větší mírou cynismu, oportunismu a vychytralosti (*„It is difficult to imagine a party to commercial litigation who has acted with more cynicism, opportunism and deviousness towards court orders than Mr. Ablyazov"*) a dospívá k závěru, že je namístě na pana Abljazova v rámci pravomocí soudů vyvinout maximální tlak, aby soudním příkazům vyhověl a nepodařilo se mu vedené řízení zmařit (*„… the court's powers should be deployed so as to put the maximum pressure on Mr. Ablyazov to comply with its orders so as to endeavour to prevent its fair procedures from being subverted."*). Snaha M. K. Abljazova zmařit soudní řízení dokonce postupně dosáhla takového rozměru, že anglické soudy v reakci na ni přistoupily k jinak zcela výjimečnému opatření a nařídily prolomení advokátní mlčenlivosti u jej zastupujících advokátních kanceláří, kdy konstatovaly, že klient sice musí mít možnost se důvěrně poradit se svým advokátem a vztah důvěrnosti nepozbývá ochrany jen proto, že klient záměrně svému advokátovi lhal s úmyslem, aby o této lži přesvědčil i soud, ochrany ovšem pozbude, pokud dojde k rozsáhlému zločinnému spolčení klienta a jeho advokátů s cílem podvést soud (rozsudek Vrchního soudu v Anglii [2014] EWHC 2788).

30. Není též bez zajímavosti, že v rámci kroků činěných k zajištění majetku k náhradě škody za vytunelování Banky, přiznané v dosud pravomocně skončených řízeních ve výši již cca 4,6 miliardy amerických dolarů (plus příslušenství), se britské justici podařilo, byť M. K. Abljazov se snažil veškerými dostupnými nekalými prostředky skrýt svá aktiva (slovy Vrchního soudu v Anglii *„has fought tooth and nail to conceal his assets, by foul means rather than fair"*), odhalit, že M. K. Abljazov měl obrovskou tajnou síť obchodních společností a majetku. Britské soudy takto již téměř u tisíce obchodních společností shledaly, že jsou zřejmě ovládány M. K. Abljazovem, a uvalily na ně nucenou správu (srovnej přehled případu Abljazov v rozsudku Vrchního soudu v Anglii [2014] EWHC 2788).

31. Jak uvádějí soudy Jejího Veličenstva, po svém odsouzení za pohrdání soudem se pan Abljazov, aby unikl výkonu uloženého trestu odnětí svobody, stal uprchlíkem před spravedlností (*„has become a fugitive from justice"* – [2012] EWCA Civ 1411) a z Anglie utekl. Dle Vrchního soudu v Anglii ([2012] EWHC 1252) je pan Abljazov „pohrdač", který se počal schovávat, aby zmařil příkazy soudu (*„… is a contemnor who has gone into hiding*

Sbirka_nalezu-77.indd 482 18.11.16 13:59

in order to frustrate the court's orders."). Velká Británie proti Muchtaru Kabulovyči Abljazovovi rovněž zahájila řízení k odebrání statusu azylanta.

32. Po svém útěku z Anglie byl Abljazov posléze vypátrán a dne 31. 7. 2013 zadržen ve Francii a byla na něj uvalena vazba (uvedeno v rozhodnutí Vrchního soudu v Anglii [2014] EWHC 2788). Přes jím opětovně předkládaná tvrzení o jeho politickém pronásledování soud v Lyonu vyslovil souhlas s přípustností vydání M. K. Abljazova do Ruska i na Ukrajinu.

33. Je zřejmé, že stěžovatelčina tvrzení, že trestní řízení vedená proti ní na Ukrajině a v Rusku jsou vykonstruovaná z politických důvodů ve snaze očernit M. K. Abljazova jakožto podporovatele demokratické opozice, se s ohledem na výše uvedené jeví v poněkud jiném světle. Muchtar Kabulovyč Abljazov a osoby s ním spojené nejsou předmětem zájmu justice toliko v Kazachstánu, v Rusku a na Ukrajině, jak se věc snaží před orgány státu, médii a veřejností v České republice prezentovat stěžovatelka. Naopak, což stěžovatelka ve svých podáních zamlčuje, M. K. Abljazov je osobou, vůči které i anglické soudy pravomocně vyslovily, že prostředky v řádu miliard dolarů z Banky skutečně neoprávněně vyvedl, a kterou v souvislosti se snahami tuto skutečnost zakrýt přistihly při celé řadě protiprávních jednání, za která jimi byl pravomocně odsouzen k odnětí svobody. Politickou vykonstruovanost obvinění vůči M. K. Abljazovovi britské soudy, tedy soudy bezpochyby demokratického právního státu, výslovně a jednoznačně vyloučily, a rovněž ji vyloučil i soud Francouzské republiky, který naopak rozhodl, že vydání M. K. Abljazova z francouzské vazby do Ruska či na Ukrajinu je přípustné. Pokud se tedy stěžovatelka před Ústavním soudem dovolává své velmi blízké spřízněnosti s M. K. Abljazovem a jeho finančními záležitostmi, pak tato spřízněnost dle Ústavního soudu nijak nesvědčí v její prospěch, nýbrž právě naopak přesvědčivě vypovídá o tom, že ani stíhání stěžovatelky, která je obviněna, že se měla na jeho protiprávní činnosti podílet, není pouhou politicky motivovanou smyšlenkou.

34. Rovněž nelze přisvědčit stěžovatelčiným tvrzením, že obvinění vůči ní na Ukrajině nemá nezbytné náležitosti a že Ukrajina nemá k trestnímu stíhání jurisdikci, kdy v tomto směru Ústavní soud odkazuje na svá usnesení o dřívějších stěžovatelčiných ústavních stížnostech. O vágnosti sdělených důvodů trestního stíhání nemůže být mimochodem řeč, ani pokud jde o znění obvinění ze strany Ruské federace, kdy je v něm popsáno, jak měla stěžovatelka zajišťovat materiálně-technické zabezpečení k trestné činnosti, vést provádění finančních operací zaměřených na odcizení peněžních prostředků Bance, peněžní prostředky získané trestnou činností pro organizovanou zločineckou skupinu M. K. Abljazova uschovávat, na jeho pokyn je rozdělovat a zajišťovat dohled nad převáděním peněžních prostředků mezi ruskými a zahraničními společnostmi, které patřily M. K. Abljazovovi a jemu podřízeným osobám. Ukrajinské i ruské orgány

Sbirka_nalezu-77.indd 483 18.11.16 13:59

v usneseních o zahájení trestního stíhání dostatečně vyložily, jak měla stěžovatelka páchat ve spolupachatelství s M. K. Abljazovem a dalšími osobami trestnou činnost zcela mimořádného rozsahu, a způsobit tak škodu vyčíslenou v ukrajinském trestním řízení na 167 180 000 dolarů (tedy v přepočtu přes 4 miliardy Kč) a v ruském trestním řízení na 3 274 032 086 dolarů (tedy v přepočtu přes 81 miliard Kč).

IV.

35. Ústavní soud se dále zaměřil na stěžovatelčinu námitku, že jí byla Ministerstvem vnitra udělena doplňková ochrana podle ustanovení § 14a zákona o azylu, a že vydání k trestnímu stíhání na Ukrajinu proto již nebylo nadále možné.

36. K problematice takovéhoto vydání Ústavní soud považuje za vhodné nejprve připomenout, že i když v žádném případě nebagatelizuje možné deficity v justičním systému a v oblasti vězeňství na Ukrajině, v Ruské federaci a některých dalších zemích bývalého Svazu sovětských socialistických republik, z dosavadní jeho judikatury (srovnej např. usnesení ze dne 29. 1. 2013 sp. zn. I. ÚS 48/13; dostupné na http://nalus.usoud.cz) je zřejmé, že nezastává názor, že by vydání do těchto zemí bylo obecně, automaticky nepřípustné. I z nálezů, kterými Ústavní soud ústavním stížnostem brojícím proti takovémuto vydání vyhověl, naopak vyplývá, že k tomuto vydání dojít může, ovšem po řádném individuálním posouzení příslušných otázek [srovnej nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2012 sp. zn. IV. ÚS 353/12 (N 171/67 SbNU 97)]. Rovněž Evropský soud pro lidská práva vychází z toho, že nepřípustnost vydání může být dána až na základě zcela konkrétních závažných zjištění v dané věci, kdy je třeba vycházet z toho, že celá struktura Úmluvy spočívá na obecném předpokladu, že orgány veřejné moci v členských státech jednají v dobré víře. Tento předpoklad dobré víry je vyvratitelný, avšak je na dané osobě, aby to přesvědčivě prokázala; pouhé podezření nestačí (srovnej rozsudek *Tymošenková proti Ukrajině* ze dne 30. 4. 2013 č. 49872/11).

37. Ústavní soud ve své judikatuře zastává názor, že pro posouzení přípustnosti vydání není podstatné ani tak to, jak často dochází v určité zemi k excesům na poli základních práv a svobod a zda a jak jsou následně řešitelné. Podstatné je, zda je s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu důvodné se domnívat, že k takovému excesu, ať už v průběhu soudního řízení, anebo v průběhu omezení osobní svobody v souvislosti se soudním řízením, může dojít právě v dané věci [srovnej nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 670/12 (N 150/66 SbNU 269)]. Citovanými okolnostmi je přitom nutno rozumět zejména takové, které by svědčily o tom, že na případu mají zájem osoby, které disponují neformálním vlivem na výkon všech složek státní moci.

Sbirka_nalezu-77.indd 484 18.11.16 13:59

38. Jak již shledal vrchní soud ve svém usnesení ze dne 21. 2. 2013 sp. zn. 14 To 8/2013, kterým bylo podle § 397 odst. 1 trestního řádu rozhodnuto, že vydání stěžovatelky na Ukrajinu, při současném přijetí záruk Generální prokuratury Ukrajiny, je přípustné, okolnosti takovéto druhu v případě stěžovatelky nebyly dány. Toto posouzení pak obstálo i v řízení o proti němu podané stěžovatelčině ústavní stížnosti sp. zn. I. ÚS 1142/13, kdy Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelčiny rozsáhlé, avšak svým charakterem toliko obecné poukazy na existenci různých problémů ukrajinské justice a vězeňství a na pochybnosti o nestranném jednání jejích orgánů v některých případech, s případem stěžovatelky nijak nesouvisejících, není možno považovat samy o sobě za rozhodující. Ústavní soud přitom shledal správnou i tu úvahu vrchního soudu, že není namístě bagatelizovat záruky poskytnuté Generální prokuraturou Ukrajiny, kdy je sice samozřejmě pravda, jak namítala obhajoba, že po vydání vyžadované osoby není realizace nabídky záruky právně vynutitelná (to konečně platí o jakémkoliv závazku spolupráce mezi suverénními státy), ale pokud by nabízené možnosti kontroly zacházení s vyžádanou osobou dožadující stát mařil nebo ztěžoval, vystavil by se tak negativnímu ohlasu nejen na nabídky záruk v jiných věcech, ale s odkazem na jeho chování a neochotu plnit smluvní závazky v oblasti extradice by nutně musel očekávat změnu přístupu k extradičním žádostem ze strany řady dalších států.

39. Vydání stěžovatelky na Ukrajinu tedy bylo z pohledu soudního přezkumu bezpochyby přinejmenším do rozhodnutí Ministerstva vnitra možné. Dne 18. 2. 2014 však Ministerstvo vnitra rozhodlo pod sp. zn. OAM-66/LE-LE05-LE05-2013 o udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Toto udělení bylo odůvodněno tak, že úroveň vězeňských zařízení v Rusku zůstává i přes určité pozitivní reformy obecně problematická. Dle Ministerstva vnitra „zejména podmínky života ve vazebních věznicích či v rámci výkonu trestu u zranitelných osob, mezi které lze zařadit s ohledem na pohlaví, věk a zdravotní stav i výše jmenovanou, zůstávají i nadále velmi složité a mohou dosáhnout i úrovně nelidského zacházení“, a proto jakožto správní orgán „dospěl na základě provedeného správního řízení k závěru, že v případě návratu žadatelky do vlasti nelze v současném okamžiku zcela vyloučit, že tato by mohla být vystavena vážné újmě dle ustanoveni § 14a odst. 1 a 2 písm. b) zákona o azylu ve formě mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Za této situace je správní orgán povinen rozhodnout ve prospěch jmenované a udělit jí příslušnou formu mezinárodní ochrany“.

40. Ústavní soud považuje za nezbytné nejprve se pozastavit nad udělením této ochrany s ohledem na právní úpravu v zákoně o azylu. Dle jeho ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) totiž platí, že doplňkovou ochranu podle § 14a nebo 14b nelze udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v § 14a,

Sbirka_nalezu-77.indd 485 18.11.16 13:59

avšak je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, spáchal zvlášť závažný zločin. V projednávané věci je *prima facie* zřejmé, že takováto výluka z možnosti udělení doplňkové ochrany byla dána. Proti stěžovatelce bylo ukrajinskými orgány zahájeno trestní stíhání pro trestný čin přivlastnění, zpronevěry nebo odcizení majetku v důsledku zneužití služebního postavení ve zvlášť velkém rozsahu podle § 191 odst. 5 ukrajinského trestního zákona s hrozící trestní sazbou do 12 let, čemuž by dle odpovídající české zákonné úpravy odpovídala možnost postihu s horní hranicí trestní sazby znamenající dosažení hranice zvlášť závažného zločinu (srovnej definici zvlášť závažného zločinu v § 14 odst. 3 trestního zákoníku a výši trestních sazeb u trestného činu zpronevěry v § 206 odst. 5 trestního zákoníku, resp. v § 248 odst. 4 trestního zákona). S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem, včetně toho, že u Muchtara Kabulovyče Abljazova, k jehož důvěrným spolupracovníkům se stěžovatelka sama ve svých podáních hlásí, již anglické soudy pravomocně konstatovaly, že skutečně Banku defraudoval, přitom důvodnost podezření vůči stěžovatelce má nepochybně dokonce mimořádně silné základy. Jeví se proto, že Ministerstvo vnitra udělilo doplňkovou ochranu stěžovatelce v rozporu se zákonem, resp. v situaci, kdy mu to zákon o azylu neumožňoval.

41. Nicméně za situace, kdy doplňková ochrana byla stěžovatelce udělena a Ústavní soud nemůže rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušit, se Ústavní soud dále zabýval stěžovatelčiným právním názorem, že po udělení této ochrany již nebylo možné její vydání nejen do Ruské federace, ale ani na Ukrajinu. Dospěl přitom k závěru, že tento právní názor je nesprávný.

42. Nutno připomenout, že Ústavní soud ve svých rozhodnutích již dal mnohokrát najevo, že není další instancí v soustavě soudů a není zásadně oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 83 a 90 až 92 Ústavy České republiky). Úkolem Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky je ochrana ústavnosti, nikoliv běžné zákonnosti. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad a aplikace jiných než ústavních předpisů jsou záležitostí obecných soudů. Je jejich úlohou, aby zkoumaly a posoudily, zda jsou dány podmínky pro aplikaci toho či onoho právního institutu, a aby své úvahy v tomto směru zákonem stanoveným postupem odůvodnily. To se v posuzované věci stalo, když vrchní soud důvody pro své rozhodnutí podrobně vysvětlil (viz rekapitulace jeho argumentace výše v části II tohoto nálezu).

43. Argumentaci vrchního soudu je nutno považovat za zcela případnou. Dle trestněprávní úpravy je vydání osoby do cizího státu, které byla v České republice udělena mezinárodní ochrana, nepřípustné „v rozsahu ochrany poskytnuté této osobě zvláštním právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou“ [§ 393 písm. b) trestního řádu ve znění účinném

Sbirka_nalezu-77.indd 486 18.11.16 13:59

do 31. 12. 2013, resp. § 91 odst. 1 písm. b) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních]. Jak zákonodárcem zvolená formulace napovídá, nepřípustnost vydání po udělení mezinárodní ochrany je dána v určitém rozsahu, jehož šíři je nutno vykládat s ohledem na právní úpravu udělené ochrany v zákoně o azylu, v mezinárodních smlouvách a v předpisech Evropské unie, kterými je Česká republika vázána.

44. Stěžovatelce byla udělena doplňková ochrana dle § 14a zákona o azylu. Z § 14a zákona o azylu plyne, že udělení doplňkové ochrany je namístě tehdy, pokud by cizinci hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, jestliže by byl vrácen do svého domovského státu. Zákon naproti tomu nijak nehovoří o hrozbě újmy a o nemožnosti vydání ve vztahu k jiným státům. Rovněž o nich nehovoří nadnárodní úprava [viz zejména směrnici Evropské unie č. 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „směrnice o jednotném statusu pro uprchlíky")]. Tomu ostatně odpovídá i odůvodnění předmětného rozhodnutí Ministerstva vnitra ve stěžovatelčině věci, které rovněž argumentuje výhradně ve vztahu k Ruské federaci. Stěžovatelčin právní názor, že po udělení doplňkové ochrany není možné její vydání do jakéhokoliv dalšího cizího státu (s výjimkou členských států Evropské unie), tedy neodpovídá znění ani smyslu příslušné právní úpravy.

45. Obecněji řečeno, rozhodnutími o udělení mezinárodní ochrany vydávanými podle zákona o azylu je osobám poskytována ochrana před vydáním k trestnímu stíhání bez dalšího jen vůči státům, kterých se tato rozhodnutí týkají. Pokud situace v určitém státě, resp. možnost vydání předmětné osoby do něj, nebyla v rámci řízení podle zákona o azylu předmětem přezkumu, stěží v něm mohla být vytvořena „automatická" překážka jeho přípustnosti. V opačném případě by rozhodnutí vydávaná dle zákona o azylu zcela mechanicky poskytovala ochranu i vůči státům, u kterých by k tomu po hmotné stránce třeba absentoval jakýkoliv věcný důvod a po procesní stránce v každém případě chybělo jakékoliv dokazování a hodnocení.

46. Zcela paušální nemožnost vydání ze zákona o azylu nevyplývá a jistě nevyplývá ani z mezinárodních závazků České republiky. Naopak si lze povšimnout čl. 33 odst. 1 ženevské Úmluvy o právním postavení uprchlíků, dle kterého platí, že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení – tedy nikoliv, že by jej nemohl vyhostit, resp. vydat do žádného státu za žádných okolností. Obdobně směrnice o jednotném statusu pro uprchlíky

Sbirka_nalezu-77.indd 487 18.11.16 13:59

hovoří o zajišťování toho, aby nikdo nebyl „vracen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování“ (srovnej odstavec 3 její preambule).

47. Nutno zvláště zdůraznit, že nynějšími právními závěry dotčené osoby ovšem nejsou připraveny o posouzení, zda jejich vydání je souladné s potřebou ochrany jejich základních práv a svobod, neboť tato otázka zůstává předmětem přezkumu v řízení o přípustnosti vydání vedeného podle trestněprávních předpisů. Naopak, je jimi dán prostor k posuzování více individuálnímu, které by mělo mít zajisté přednost před přístupem paušalizujícím.

48. Stěžovatelka staví svůj názor, že po udělení doplňkové ochrany není možné vydání do jakéhokoliv dalšího státu na tom, že jejím udělením převzala Česká republika odpovědnost za to, že nebude jakýmkoliv způsobem navrácena (vydána či vyhoštěna) na území Ruské federace, a že tento závazek vyžaduje garanci možnosti setrvat na území České republiky. Jinak jej totiž nelze dodržet, když povinnost dožadujícího státu opatřit si před dalším vydáním osoby do třetího státu souhlas dožádaného státu stanovená v čl. 15 Evropské úmluvy o vydávání dle stěžovatelčina přesvědčení nepředstavuje k jeho garanci dostatečně silný nástroj. Takováto argumentace však neobstojí.

49. Ačkoliv stěžovatelka smluvní závazky Ukrajiny a případné další jí udělené garance bagatelizuje jako neúčinné, Ústavní soud – jak již připomněl výše – je ve své judikatuře naopak považuje za relevantní. Je sice pravda, že po vydání vyžadované osoby již Česká republika nemůže realizaci těchto závazků a záruk přímo vynutit, avšak je nutno přihlížet k tomu, že pokud by je dožadující stát porušil, vystavil by se tak negativnímu ohlasu a změně postoje České republiky i dalších států v případě dalších svých žádostí [srovnej usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 218/13 a I. ÚS 1142/13 (dostupná na http://nalus.usoud.cz)].

50. Obdobnou pozici ve své judikatuře nadto zastává i Evropský soud pro lidská práva, když lze odkázat například na jeho rozhodnutí ve věcech *Chentiev* a *Ibragimov proti Slovensku* ze dne 14. 9. 2010 (č. 21022/08 a č. 51946/08). Jak bylo uvedeno i v již zmiňovaném rozsudku *Tymošenková proti Ukrajině*, dle Evropského soudu pro lidská práva je třeba vycházet z toho, že celá struktura Úmluvy spočívá na obecném předpokladu, že orgány veřejné moci v členských státech jednají v dobré víře. Stěžovatelčin názor, že Ukrajina by nemusela své závazky dodržet a mohla by ji v rozporu s jejich zněním vydat do Ruska, postrádá právní relevanci, neboť jde jen o ničím nepodloženou spekulaci.

51. Vzhledem k výše uvedenému je Ústavní soud přesvědčen, že udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu z důvodu nebezpečí vážné újmy hrozící dané osobě v jejím domovském státě *a priori* nebrání vydání této osoby k trestnímu stíhání do jiného státu, než je tento domovský stát,

Sbirka_nalezu-77.indd 488 18.11.16 13:59

ve smyslu § 393 písm. b) trestního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013, resp. § 91 odst. 1 písm. b) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. V návaznosti na to pak platí, že ministr spravedlnosti měl i po udělení doplňkové ochrany stále možnost rozhodnout o vydání stěžovatelky na Ukrajinu a že v tomto směru byl dán předpoklad pro další trvání její vazby.

V.

52. Pokud jde o poslední stěžovatelčinu námitku, že zejména u déletrvající vazby by měly být silné důvody pro její další trvání, Ústavní soud má za nepochybné, že tyto důvody v době rozhodování vrchního soudu přetrvávaly. Nutno poukázat na skutečnost, že stěžovatelka je trestně stíhána pro zvlášť závažný zločin, existují zde velmi závažné skutečnosti podporující sílu podezření, že zpronevěru mimořádného rozsahu skutečně spáchala, a vrchní soud rozhodoval o žádosti stěžovatelky o propuštění z předběžné vazby za situace, kdy v předchozím soudním řízení již byla shledána přípustnost jejího vydání na Ukrajinu. Zároveň stěžovatelka nemá jakékoliv osobní vazby k České republice. Za této konstelace stěží mohlo připadat její propuštění z vazby (až do rozhodnutí ministra spravedlnosti) v úvahu.

53. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání (za splnění podmínek § 44 citovaného zákona), zamítl.

54. Pokud jde o stěžovatelčinu žádost o přednostní projednání věci, Ústavní soud neshledal důvody k upřednostnění její ústavní stížnosti před ústavními stížnostmi jiných stěžovatelů, a to i s přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka byla krátce po podání ústavní stížnosti již z vazby propuštěna.

Sbirka_nalezu-77.indd 489 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 490 18.11.16 13:59

Č. 100
K právu na nestranného soudce a vztahu námitky podjatosti k podmínkám uplatnění žaloby pro zmatečnost z důvodu rozhodování vyloučeným soudcem

1. Integrální součástí práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod je garance toho, aby ve věci rozhodoval nestranný soudce. Dbát na dodržení nestrannosti je povinností soudců, a nikoliv účastníků řízení. Při plnění této povinnosti musí soudci o nestrannosti uvažovat nejen v subjektivní, ale i v objektivní rovině. Soudce se tedy nesmí spokojit s tím, že se subjektivně necítí být podjatý, ale vždy se musí zabývat i otázkou, zda s ohledem na jemu známé okolnosti případu jsou (objektivně vzato) vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti.

2. Žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. nevyžaduje jako nezbytnou podmínku svého uplatnění ani úspěchu vyčerpání námitky podjatosti podle § 15a o. s. ř.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Davida Uhlíře a Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) – ze dne 27. května 2015 sp. zn. I. ÚS 1811/14 ve věci ústavní stížnosti Milana Kolomazníka, zastoupeného JUDr. Jiřím Kozákem, advokátem, se sídlem Svojsíkova 849/7, Liberec, proti usnesení Okresního soudu v Liberci č. j. 20 C 48/2007-121 ze dne 15. 4. 2011, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 36 Co 263/2011-152 ze dne 17. 1. 2012 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 21 Cdo 3115/2012-216 ze dne 11. 3. 2014, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba pro zmatečnost a bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání, spojené s návrhem na odklad vykonatelnosti usnesení Okresního soudu v Liberci č. j. 20 C 367/2003-20 ze dne 15. 4. 2004 a exekučních rozhodnutí na něm založených, za účasti Martiny Kašparové, zastoupené Alexandrem Petričko, advokátem, se sídlem Chrastavská 188/27, Liberec, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 21 Cdo 3115/2012-216 ze dne 3. 11. 2014 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 491 18.11.16 13:59

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Ve včasné a řádně podané ústavní stížnosti se stěžovatel domáhá zrušení napadených rozhodnutí z důvodu porušení jeho ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, garantovaného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny a rovnosti stran před soudem podle čl. 37 Listiny. Dále navrhuje, aby byla odložena vykonatelnost usnesení Okresního soudu v Liberci č. j. 20 C 367/2003-20 ze dne 15. 4. 2004 a „všech exekučních rozhodnutí Okresního soudu v Liberci založených na [tomto] exekučním titulu".

2. Dne 15. dubna 2004 vydal Okresní soud v Liberci, soudkyně JUDr. Jana Špidlenová, usnesení č. j. 20 C 367/2003-20 o schválení smíru (dále jen „usnesení o schválení smíru") mezi vedlejší účastnicí (žalobkyní) a stěžovatelem (žalovaným). Tento soudní smír stěžovatele zavazoval vyklidit byt do jednoho měsíce po zajištění náhradního bytu. Stěžovatel neměl v tomto řízení před uzavřením smíru ani poté žádné námitky proti soudkyni projednávající tuto věc. Stěžovatel, vedlejší účastnice i jejich právní zástupci podepsali prohlášení, že byli poučeni o možnosti vznést námitku podjatosti a že tuto námitku nevznášejí (sp. zn. 20 C 367/2003, č. l. 19).

3. Na základě tohoto soudního smíru byl Okresním soudem v Liberci veden výkon rozhodnutí pod sp. zn. 31 E 3/2006, o čemž měla rozhodovat rovněž soudkyně JUDr. Jana Špidlenová. V rámci tohoto řízení bylo usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 35 Nc 80/2006-43 ze dne 3. 1. 2007 rozhodnuto o vyloučení soudkyně JUDr. Jany Špidlenové z projednávání a rozhodnutí věci z důvodu její podjatosti. V tomto řízení totiž jako oprávněná vystupovala vedlejší účastnice (žalobkyně v původním řízení), která byla dlouholetou zaměstnankyní Okresního soudu v Liberci, a měla tedy k soudcům tohoto soudu osobní i pracovní vztahy. Nadto krajský soud zohlednil, že mezi soudkyní JUDr. Janou Špidlenovou a vedlejší účastnicí byl vztah služební nadřízenosti.

4. Poté stěžovatel podal žalobu pro zmatečnost proti usnesení o schválení smíru z toho důvodu, že rozhodovala vyloučená soudkyně. Odkázal přitom na pravomocné rozhodnutí o její podjatosti v řízení o výkon rozhodnutí (bod 3).

5. Okresní soud v Liberci (dále též jen „okresní soud") dne 11. února 2009 tuto žalobu zamítl pro opožděnost. Jeho rozhodnutí zrušil Krajský soud v Ústní nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud") usnesením ze dne 30. září 2009 a vrátil věc k projednání okresnímu soudu. Krajský soud v rozhodnutí uvedl, že stěžovatel se o důvodu vyloučení soudkyně

Sbirka_nalezu-77.indd 492 18.11.16 13:59

JUDr. Jany Špidlenové dozvěděl až z rozhodnutí o její podjatosti v řízení o výkon rozhodnutí (bod 3).

6. Okresní soud poté usnesením ze dne 2. prosince 2009 (doplněným opravným usnesením ze dne 6. dubna 2010) zrušil usnesení o schválení smíru. Na základě odvolání podaného vedlejší účastnicí toto rozhodnutí krajský soud dne 31. ledna 2011 zrušil pro nepřezkoumatelnost a vady řízení a znovu věc vrátil okresnímu soudu.

7. Dne 15. dubna 2011 okresní soud napadeným usnesením žalobu pro zmatečnost zamítl. Mezi soudkyní a vedlejší účastnicí sice byl vztah služební nadřízenosti, ale podle okresního soudu je podstatné zejména to, že původní řízení skončilo schválením smíru. Z toho důvodu si není možné představit, že by soudkyně rozhodovala podjatě.

8. Dne 17. ledna 2012 toto rozhodnutí potvrdil krajský soud svým napadeným usnesením. Uvedl, že žaloba pro zmatečnost nemůže být úspěšná, pokud účastník řízení vyvozuje pochybnosti o nepodjatosti soudce z okolností, které mu byly v průběhu původního řízení známy. Podle tohoto rozhodnutí stěžovatel věděl, že soudkyně JUDr. Jana Špidlenová vedlejší účastnici mnoho let znala a měla k ní vztah, a věděl i to, že vedlejší účastnice byla zaměstnána u Okresního soudu v Liberci. Ze soudního řízení ve věci samé rovněž vyplývá, že soudkyně upozornila stěžovatele na to, že vedlejší účastnici zná, a poučila ho o možnosti vznést námitku podjatosti.

9. Dne 11. března 2014 odmítl Nejvyšší soud svým napadeným usnesením dovolání stěžovatele. Podle Nejvyššího soudu je nutné, aby účastník namítal podjatost soudce bezprostředně poté, kdy se dozví o důvodech možné podjatosti soudce. Žaloba pro zmatečnost proto nemůže být úspěšná v případě, že pochybnosti o nepodjatosti soudce účastník řízení vyvozuje z okolností, které mu byly v průběhu řízení známy, jako tomu bylo podle Nejvyššího soudu i v tomto případě. Přitom Nejvyšší soud odkázal na své usnesení sp. zn. 21 Cdo 2338/2005 ze dne 9. 3. 2006 a na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 230/96 ze dne 29. 5. 1997 (N 65/8 SbNU 141).

II. Argumentace stran

10. Stěžovatel namítá, že došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv, zejména bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a právo vlastnit majetek a došlo i k porušení rovnosti stran v právech před soudem. Stěžovatel se odvolává na judikaturu Ústavního soudu týkající se zásady individuálního přístupu soudů k projednávané věci. Z této zásady podle něj vyplývá, že ani netypické okolnosti nevyvazují soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení. Dále se stěžovatel vyjadřuje k tvrzení, že mohl namítnout podjatost už v rámci původního řízení u okresního soudu. Tvrdí, že se o možné podjatosti soudkyně dozvěděl až z rozhodnutí krajského soudu v řízení o výkon rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-77.indd 493 18.11.16 13:59

11. Stěžovatel rozporuje názor odvolacího a dovolacího soudu, že žaloba pro zmatečnost nemůže být úspěšná, protože okolnosti, z nichž účastník vyvozuje důvod podjatosti soudce, mu byly známy již v průběhu řízení. Toto podkládá dřívější judikaturou odvolacího soudu (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 36 Cdo 158/2009-73). Dále uvádí, že v různých rozhodnutích se konstatuje, že sama skutečnost, že je jedna ze stran sporu zaměstnaná u soudu a zná se se soudcem, pro shledání podjatosti nestačí. Právě tímto odůvodňuje to, že námitku podjatosti nevznesl, i když věděl o pracovním zařazení vedlejší účastnice.

12. Stejně tak rozporuje stěžovatel argumentaci, že rozhodnutí o schválení smíru je něco jiného než rozhodnutí soudu. Vyloučený soudce podle něj nemůže rozhodovat o ničem, tedy ani o schválení smíru. Smír může být schválen po provedeném nalézacím řízení, a to jen za předpokladu, že není v rozporu s právními předpisy. Tím, že byl smír schválen podjatým soudcem, mělo být zasaženo do stěžovatelova práva vlastnit majetek. Stěžovatel zdůrazňuje úlohu nepodjatého a nestranného soudce, který by daný smír neschválil. V původním řízení totiž mělo být zneužito jeho zdravotní nezpůsobilosti – těžké oboustranné poúrazové poruchy sluchu. Stěžovatel protokol o jednání podepsal v silném rozrušení po delším slovním naléhání jak zástupce vedlejší účastnice, tak svého vlastního právního zástupce. Tímto došlo k porušení rovnosti účastníků a rovnosti jejich práv, z čehož vyplývá porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces.

13. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvádí, že stěžovateli nevyhověl, protože žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) občanského soudního řádu neslouží ke zrušení rozhodnutí soudu jen proto, že účastník po vydání rozhodnutí vyvozuje z okolností, které mu byly v průběhu řízení známy, pochybnosti o nepodjatosti soudce pro jeho poměr k účastníkům nebo k věci. Zákonný požadavek na vyloučení podjatého soudce totiž nelze zaměňovat za procesní prostředek, jímž by mělo být ex post zvráceno již vydané rozhodnutí. Je proto na účastníkovi řízení, aby námitku porušení této zásady uplatnil bezprostředně poté, co se dozvěděl o skutečnostech tuto námitku odůvodňujících, což má vyplývat i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 230/96 ze dne 29. 5. 1997 (N 65/8 SbNU 141) nebo z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2338/2005 ze dne 9. 3. 2006. Stěžovatel přitom v původním řízení (před uzavřením a schválením smíru ani poté) žádné námitky proti soudkyni JUDr. Janě Špidlenové neměl a nereagoval ani na poučení soudu o možnosti vznést námitku podjatosti této soudkyně. Její podjatost namítl až později v jiném řízení (o výkon rozhodnutí vyklizením bytu) a žalobu pro zmatečnost proti rozhodnutí o schválení smíru podal až poté, co jeho námitce bylo vyhověno a uvedená soudkyně byla vyloučena z projednávání a rozhodování ve věci výkonu rozhodnutí vyklizením bytu.

Sbirka_nalezu-77.indd 494 18.11.16 13:59

14. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření navrhuje, aby ústavní stížnost byla zamítnuta, neboť stěžovatel jen opakuje argumentaci, o níž už rozhodl krajský soud a Nejvyšší soud. Stěžovatel nemohl být postupem soudu zkrácen na svých právech – v řízení, v němž byl schválen smír, byl zastoupen právním zástupcem. Ohledně námitky podjatosti dokonce nalézací soud postupoval nestandardně – prohlášení o tom, že námitku podjatosti soudkyně a zapisovatelky nenamítá, potvrdil stěžovatel i jeho právní zástupce dokonce samostatným podpisem do protokolu o jednání.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Právo na nestranného soudce – obecné principy

15. Ústavní soud připomíná, že není součástí soustavy obecných soudů, ale soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 87 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava"), a jeho úkolem proto není přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů z hlediska zákonnosti. Ústavnímu soudu ovšem náleží posoudit, zda v řízení před obecnými soudy nebyla porušena základní práva nebo svobody stěžovatele, a v rámci toho uvážit, zda řízení před obecnými soudy bylo jako celek spravedlivé.

16. Dále Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že „integrální součástí práva na spravedlivý (fair) proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též ‚Listina') a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též ‚Úmluva'), je garance toho, aby ve věci rozhodoval nezávislý a nestranný soudce. Nestrannost a nezaujatost soudce je jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky)" [nález sp. zn. I. ÚS 371/04 ze dne 31. 8. 2004 (N 121/34 SbNU 255), shodně např. nález sp. zn. II. ÚS 551/03 ze dne 16. 5. 2006 (N 101/41 SbNU 297)].

17. Nestrannost soudce se podle judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP") posuzuje ve dvou krocích, a to prostřednictvím tzv. subjektivního a objektivního testu nestrannosti.

18. Cílem subjektivního testu je zjistit, jaké je osobní přesvědčení nebo zájem dotyčného soudce v daném případě (*„personal conviction or interest of a given judge in a particular case"*, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kyprianou proti Kypru* ze dne 15. 12. 2005, stížnost č. 73797/01, § 118). Jde tedy o to, zda soudce je či není vnitřně zaujatý vůči účastníkovi řízení, a to bez ohledu na důvody této zaujatosti. V tomto pojetí je nestrannost „především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.)" [nález sp. zn. I. ÚS 371/04 ze dne 31. 8. 2004 (N 121/34 SbNU 255)]. U tohoto

Sbirka_nalezu-77.indd 495 18.11.16 13:59

testu se uplatňuje vyvratitelná domněnka nestrannosti soudce, platí tedy, že soudce je považován za (subjektivně) nestranného, dokud není prokázán opak (rozsudek pléna ESLP ve věci *Hauschildt proti Dánsk*u ze dne 24. 5. 1989, stížnost č. 10486/83, § 47). Ačkoliv jde o test subjektivní nestrannosti, lze uvedenou domněnku vyvrátit jen objektivním způsobem; subjektivní stanovisko soudce ani účastníků řízení k tomu dostačující není [k nutnosti rozhodovat o vyloučení soudců na základě objektivního hlediska viz nález sp. zn. II. ÚS 105/01 ze dne 3. 7. 2001 (N 98/23 SbNU 11)].

19. V rámci objektivního testu se zkoumá, zda osoba soudce poskytuje dostatečné záruky vylučující jakoukoliv oprávněnou pochybnost o jeho nestrannosti (rozsudek ESLP ve věci *Chmelíř proti České republice* ze dne 7. 6. 2005, stížnost č. 64935/01, § 55). Při tomto testu je tak nutné zjistit, zda existují skutečnosti, které by mohly vzbudit oprávněnou pochybnost o nestrannosti soudce. Není ale třeba zabývat se jejich skutečným vlivem na osobní přesvědčení soudce v daném případě. Jak totiž Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. III. ÚS 441/04 ze dne 12. 1. 2005 (N 6/36 SbNU 53), „nestačí, že se soudce subjektivně necítí být podjatý ve vztahu k účastníkům či věci, ale i objektivně nahlíženo musí být vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti". Jinými slovy, „nejde … pouze o hodnocení subjektivního pocitu soudkyně, zda se cítí nebo necítí být podjatá, anebo [o] hodnocení osobního vztahu k účastníkům řízení, ale o objektivní úvahu, zda – s ohledem na okolnosti případu – lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být" [nález sp. zn. I. ÚS 167/94 ze dne 27. 11. 1996 (N 127/6 SbNU 429)]. V tomto ohledu může mít i zdání jistou důležitost, neboť je v sázce důvěra, kterou soudy v demokratické společnosti musí u veřejnosti vzbuzovat [rozsudek ESLP ve věci *Ferrantelli a Santangelo proti Itálii* ze dne 7. 8. 1996, stížnost č. 19874/92, § 58, obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.)].

20. Názor účastníků řízení na nestrannost soudce může být podnětem k jejímu zkoumání [nález sp. zn. II. ÚS 105/01 ze dne 3. 7. 2001 (N 98/23 SbNU 11), nález sp. zn. I. ÚS 371/04 ze dne 31. 8. 2004 (N 121/34 SbNU 255), nález sp. zn. I. ÚS 722/05 ze dne 7. 3. 2007 (N 42/44 SbNU 533)], nicméně o nestrannosti soudce je třeba rozhodovat na základě výše uvedených kritérií subjektivního a objektivního testu. Dbát na dodržení nestrannosti je povinností soudců, a nikoliv účastníků řízení. Princip nestranného rozhodování, garantovaný kromě čl. 36 odst. 1 Listiny i čl. 82 odst. 1 Ústavy, je zásadním principem fungování soudní moci a „je zákonnou, resp. ústavní, jakož i morální povinností soudců tento princip ctít" [sp. zn. I. ÚS 722/05 ze dne 7. 3. 2007 (N 42/44 SbNU 533), sp. zn. II. ÚS 551/03 ze dne 16. 5. 2006 (N 101/41 SbNU 297) a sp. zn. II. ÚS 105/01 ze dne 3. 7. 2001 (N 98/23 SbNU 11)]. Při plnění této povinnosti musí soudci o nestrannosti uvažovat nejen v subjektivní, ale i v objektivní rovině. Soudce se tedy nesmí spokojit s tím,

Sbirka_nalezu-77.indd 496 18.11.16 13:59

že se subjektivně necítí být podjatý, ale vždy se musí zabývat i otázkou, zda s ohledem na jemu známé okolnosti případu jsou vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti.

21. Tato soudcovská povinnost plynoucí z ústavního pořádku se odráží i v zákonné úpravě. Obecně ji upravuje zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 79 odst. 1 tohoto zákona jsou soudci a přísedící povinni rozhodovat nestranně. Podle § 80 odst. 1 téhož zákona se soudce a přísedící (dále jen „soudce") musí při výkonu funkce a v občanském životě zdržet všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestranné rozhodování soudů. Za tímto cílem ukládá tento zákon i další povinnosti, např. podle § 80 odst. 2 písm. f) má soudce dbát svým chováním o to, aby jeho nestrannost nebyla důvodně zpochybňována.

22. Specifické povinnosti soudce pak stanoví jednotlivé procesní předpisy. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád" nebo „o. s. ř.") v § 14 odst. 1 stanoví, že soudci „jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je tu důvod pochybovat o jejich nepodjatosti". Jakmile se soudce dozví o skutečnosti, pro kterou je vyloučen, je podle § 15 odst. 1 o. s. ř. povinen neprodleně to oznámit předsedovi soudu; v řízení může činit jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Z této povinnosti není zákonem stanovena žádná výjimka, a ani účastníci řízení tak nemohou zbavit soudce této povinnosti.

23. Účastníkům řízení poskytuje občanský soudní řád pouze prostředky, kterými se mohou práva na nestranného soudce domáhat. Jedním z těchto prostředků je i námitka podjatosti podle § 15a o. s. ř. Kromě námitky podjatosti mohou účastníci řízení podat i odvolání zdůvodněné tím, že rozhodoval vyloučený soudce [§ 205 odst. 2 písm. a) o. s. ř.]. K vadě spočívající v tom, že rozhodoval vyloučený soudce, přihlíží i dovolací soud (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Skutečnost, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce, je rovněž důvodem žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř.

24. Tyto procesní prostředky mají garantovat právo účastníků řízení na nestranného soudce. Z povinnosti vždy provést výklad ústavně konformním způsobem [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996 (N 21/5 SbNU 171; 121/1996 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 15/98 ze dne 31. 3. 1999 (N 48/13 SbNU 341; 83/1999 Sb.) nebo nález sp. zn. IV. ÚS 1106/08 ze dne 10. 3. 2009 (N 52/52 SbNU 519), bod 24] plyne, že při výkladu podmínek pro uplatnění těchto prostředků musí soudy postupovat tak, aby umožnily co nejširší realizaci tohoto práva. Jinými slovy, „nabízejí-li se … dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces

Sbirka_nalezu-77.indd 497 18.11.16 13:59

a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první“ [nález sp. zn. II. ÚS 3042/12 ze dne 27. 8. 2013 (N 155/70 SbNU 431)]. Žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. nevyžaduje jako nezbytnou podmínku svého uplatnění ani úspěchu vyčerpání námitky podjatosti podle § 15a o. s. ř. Tuto žalobu lze proto uplatnit bez ohledu na to, zda účastník řízení využil i námitku podjatosti. Při rozhodování o tom, zda bude této žalobě vyhověno, je nutné posoudit nestrannost soudce jak z hlediska subjektivního, tak z hlediska objektivního.

25. Žalobou pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. je prolamován princip nezměnitelnosti pravomocných rozhodnutí. V tomto ohledu je nutné připomenout, že „ústavní pořádek přenechává zásadně zákonodárci rozhodnutí o tom, zda a jaké opravné procesní prostředky v civilních věcech vytvoří, jaké účely jimi chce sledovat a jak je v podrobnostech upraví“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 49]. „Soustava přezkumných instancí je … výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případě důvodů výjimečných“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]. Ochrana práva na nestranného soudce ovšem – s ohledem na důležitost tohoto práva – takovým výjimečným důvodem být může.

B. Aplikace na projednávaný případ

26. Soudkyně JUDr. Jana Špidlenová byla pravomocným rozhodnutím vyloučena pro podjatost v řízení o výkonu rozhodnutí vyklizením bytu (bod 3). To bylo zdůvodněno i existencí vztahu služební nadřízenosti mezi ní a vedlejší účastnicí (oprávněnou v daném řízení). Totožný vztah ovšem existoval i v době rozhodování této soudkyně v původním nalézacím řízení. Je tedy pochopitelné, že stěžovatel pochybuje o nestrannosti soudkyně JUDr. Jany Špidlenové v původním řízení a z toho důvodu usiluje o její vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci v původním řízení – toho lze samozřejmě dosáhnout jedině zrušením původního rozhodnutí a novým projednáním věci jiným soudcem. Pokud soudkyně nemůže z důvodu podjatosti rozhodnout o vyklizení bytu, je namístě se ptát, zda mohla být činná v nalézacím řízení, jehož předmětem byla otázka, zda stěžovatel vůbec má povinnost byt vyklidit. Ačkoliv z formálního hlediska jsou nalézací řízení a řízení o výkonu rozhodnutí dvě odlišná řízení, nelze přehlížet, že věcně spolu úzce souvisí. Případný závěr, že daná soudkyně sice byla vyloučena pro podjatost v řízení o výkonu rozhodnutí, avšak nebyla vyloučena v nalézacím řízení, musí být dobře zdůvodněn tak, aby bylo možné řízení

Sbirka_nalezu-77.indd 498 18.11.16 13:59

jako celek považovat za spravedlivé. Tento požadavek odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu nesplňuje.

27. Podle napadeného usnesení Nejvyššího soudu „žaloba pro zmatečnost … nemůže být úspěšná, jestliže pochybnosti o nepodjatosti soudce pro jeho poměr k věci či k účastníkům řízení účastník vyvozuje z okolností, které mu byly v průběhu (původního) řízení známy". Je tak „na účastníkovi řízení, aby námitku porušení této zásady uplatnil bezprostředně poté, co se dozvěděl o skutečnostech tuto námitku odůvodňujících". Protože stěžovatel „nevznesl žádné konkrétní námitky vůči soudkyni JUDr. Janě Špidlenové, … ačkoliv měl možnost se vyjádřit o osobě soudkyně … a protože námitky vůči ní vznesl až v žalobě pro zmatečnost …, nelze na nich založit důvod zmatečnosti podle ustanovení § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř.". Nejvyšší soud tedy neposoudil nestrannost soudce ze subjektivního a objektivního hlediska. Namísto toho se spokojil se zjištěním, že v původním řízení stěžovatel nevznesl námitku podjatosti, z čehož má zřejmě plynout, že stěžovatel souhlasil s tím, aby daná soudkyně v příslušné věci rozhodovala. Tento přístup však není možný. Názor účastníků řízení na nestrannost soudce sice může být podnětem pro rozhodování o této otázce, avšak nelze jen na něm založit hodnocení nestrannosti soudce. V tomto ohledu tedy nedostál Nejvyšší soud své povinnosti poskytovat ochranu základním právům podle čl. 4 Ústavy. Předpoklad uvedené úvahy Nejvyššího soudu se navíc neopírá o přesvědčivá zjištění. Stěžovatel uvádí, že se o vztahu služební nadřízenosti mezi danou soudkyní a vedlejší účastnicí dozvěděl až z rozhodnutí o vyloučení této soudkyně v řízení o výkonu rozhodnutí vyklizením bytu (viz bod 3). Tvrdí tedy, že v původním řízení o tomto vztahu nevěděl (a v tomto směru tak ani nemohl v původním řízení vyslovit souhlas s rozhodováním dané soudkyně). Touto otázkou se zabývalo usnesení krajského soudu z 30. 9. 2009, které dává stěžovateli za pravdu (viz bod 5). Nejvyšší soud ovšem v napadeném usnesení vycházel z opačného posouzení, aniž by byla na tento stěžovatelův argument poskytnuta uspokojivá odpověď.

28. Možnost podat žalobu pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. je sice omezena lhůtami podle § 234 odst. 3 o. s. ř., ovšem v projednávaném případě dospěly obecné soudy k závěru, že tyto lhůty byly dodrženy. Právní názor vyjádřený v napadeném usnesení však stanoví nad rámec zákona další podmínku přípustnosti či úspěšnosti žaloby pro zmatečnost, která neodpovídá ústavně konformnímu výkladu. Zákon nevyžaduje vyčerpání námitky podjatosti pro uplatnění žaloby pro zmatečnost a tuto podmínku není možné interpretačně dotvořit, neboť by tím došlo ke snížení ochrany poskytované základnímu právu na nestranného soudce.

29. Výklad použitý v napadeném usnesení je zatížen i vadou nerespektování kogentní normy, a to § 16b o. s. ř. Podle § 16 o. s. ř. rozhoduje

Sbirka_nalezu-77.indd 499 18.11.16 13:59

o námitce podjatosti nadřízený soud. Jeho usnesení je dle § 16b o. s. ř. závazné pro soud a účastníky řízení, avšak „ustanovení § 205 odst. 2 písm. a), § 219a odst. 1 písm. a), § 229 odst. 1 písm. e) a § 242 odst. 3 věty druhé tím nejsou dotčena". Podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. lze podat žalobu pro zmatečnost z toho důvodu, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Ani pravomocné rozhodnutí o námitce podjatosti tedy nezakládá překážku věci rozhodnuté a nebrání novému řešení otázky nestrannosti soudce v řízení o žalobě pro zmatečnost. Tím spíše tomu nemůže bránit skutečnost, že o námitce podjatosti vůbec rozhodováno nebylo.

30. Ústavní soud musí rovněž připomenout, že soud je povinen poučit účastníky řízení o možnosti vznést námitku podjatosti (§ 15a odst. 1 o. s. ř.), ale součástí tohoto poučení není informace o tom, že otázku podjatosti soudce lze řešit i v řízení o žalobě pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. Pokud účastník řízení nereaguje na poučení o možnosti vznést námitku podjatosti nebo prohlásí, že tuto námitku nevznese, neznamená to, že se současně vzdal i možnosti uplatnit žalobu pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř.

31. Konečně Ústavní soud zjistil, že v judikatuře Nejvyššího soudu byl na vztah námitky podjatosti a žaloby pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř. vyjádřen i opačný právní názor, než jaký Nejvyšší soud uplatnil v napadeném usnesení. V rozsudku sp. zn. 21 Cdo 3483/2008 ze dne 23. 10. 2009 Nejvyšší soud uvedl: „Soudní rozhodnutí může být v souladu se zákonem, jen jestliže bylo vydáno nepodjatým soudcem … v občanském soudním řízení je nutné důsledně odlišovat námitku podjatosti soudce nebo přísedícího (§ 15a odst. 3 [o. s. ř.]) a námitku, že ve věci rozhodl vyloučený soudce nebo přísedící, která je odvolacím důvodem a zmatečností (důvodem žaloby pro zmatečnost a vadou, k níž přihlíží ve smyslu ustanovení § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. dovolací soud). Zatímco pro námitku podjatosti soudce (přísedícího) je v ustanovení § 15a odst. 2 o. s. ř. předepsána lhůta, jejímž zmeškáním se stává opožděnou …, uplatnění námitky, že ve věci rozhodl vyloučený soudce (přísedící), je limitováno jen lhůtami, předepsanými pro podání opravných prostředků, v nichž tvoří jejich důvod, případně též způsobem jejich projednání. Námitku, že rozhodnutí vydal vyloučený soudce, lze uplatnit jako důvod opravného prostředku bez ohledu na to, zda byla námitka podjatosti vznesena nebo že vůbec nebyla uplatněna, zda, popřípadě jak o ní bylo nadřízeným soudem rozhodnuto nebo kdy se účastník o důvodu podjatosti (důvodu pochybností o nepodjatosti soudce nebo přísedícího) dozvěděl." Pokud Nejvyšší soud považuje za možné dva výklady podústavního práva, bylo jeho povinností v projednávaném případě aplikovat ten, který poskytuje větší ochranu právu na nestranného soudce. To ovšem v napadeném usnesení Nejvyšší soud neučinil.

Sbirka_nalezu-77.indd 500 18.11.16 13:59

32. Na podporu výkladu použitého v napadeném usnesení sice Nejvyšší soud odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 230/96 ze dne 29. 5. 1997 (N 65/8 SbNU 141), avšak v tomto nálezu řešil Ústavní soud jiný problém, než jsou podmínky pro uplatnění a úspěch žaloby pro zmatečnost. V tomto nálezu se výslovně uvádí, že „stěžovatel ani před procesním, ani odvolacím soudem – u vědomí všech okolností, na které poukazuje ve své ústavní stížnosti (‚změna v osobě soudce') – námitkou porušení zásad o zákonném soudci (ať důvodnou, či nikoli) se nebránil a za svého výslovného souhlasu (č. l. 31 spisu Ústavního soudu) se projednávání věci před ‚nově ustanoveným' soudem sám aktivně zúčastnil". Šlo tedy o to, že stěžovatel námitku porušení práva na zákonného soudce vznesl až v ústavní stížnosti a před obecnými soudy ji vůbec neuplatnil, i když o důvodech pro její vznesení věděl. Ústavní stížnost je však jen subsidiární prostředek ochrany ústavně zaručených práv, jejichž ochranu mají zajišťovat v prvé řadě obecné soudy. V daném případě k tomu ovšem nedostaly příležitost, a proto stěžovatel neměl úspěch ani u Ústavního soudu. Je třeba rovněž uvážit, že institut žaloby pro zmatečnost byl do občanského soudního řádu vložen zákonem č. 30/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. V roce 1997, kdy byl odkazovaný nález vydán, se tak Ústavní soud k žalobě pro zmatečnost vyjadřovat nemohl. Z těchto důvodů je nutné odkazovaný nález chápat tak, že námitka porušení práva na zákonného soudce musí být uplatněna už před obecnými soudy (pokud k tomu existuje procesní prostředek), nikoliv až v ústavní stížnosti. Odkazovaný nález tedy výklad Nejvyššího soudu nepodporuje a nevztahuje se na projednávaný případ, neboť stěžovatel se práva na nestranného soudce domáhal už před obecnými soudy žalobou pro zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. e) o. s. ř.

33. Z výše uvedených důvodu tak bylo napadeným usnesením Nejvyššího soudu porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu") ústavní stížnosti v této části vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení Nejvyššího soudu zrušil.

34. Ve zbytku ústavní stížnosti se stěžovatel domáhá zrušení napadených usnesení okresního soudu a krajského soudu. Veden doktrínou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci Ústavní soud tato napadená rozhodnutí nepřezkoumával a ústavní stížnost v tomto rozsahu odmítl pro nepřípustnost podle § 75 odst. 1 ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Nyní je totiž na Nejvyšším soudu, aby stěžovatelovo dovolání nově vyhodnotil a posoudil, zda bude nutné dovoláním napadená rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání, případně zda nejsou dány podmínky pro to, aby Nejvyšší soud ve věci sám

Sbirka_nalezu-77.indd 501 18.11.16 13:59

rozhodl [srov. nález sp. zn. I. ÚS 407/13 ze dne 7. 10. 2013 (N 174/71 SbNU 57), bod 31, nebo nález sp. zn. I. ÚS 962/14 ze dne 19. 8. 2014 (N 155/74 SbNU 323), bod 16].

35. Stěžovatel dále navrhl, aby byla odložena vykonatelnost usnesení Okresního soudu v Liberci č. j. 20 C 367/2003-20 ze dne 15. 4. 2004 (o schválení smíru) a „všech exekučních rozhodnutí Okresního soudu v Liberci založených na [tomto] exekučním titulu". I kdyby Ústavní soud tomuto návrhu vyhověl a vykonatelnost uvedených rozhodnutí odložil do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti, byla by poté uvedená rozhodnutí znovu vykonatelná. Za těchto okolností by odklad jejich vykonatelnosti postrádal smysl, a tento návrh byl proto Ústavním soudem odmítnut.

Sbirka_nalezu-77.indd 502 18.11.16 13:59

Č. 101
K závaznosti nálezů Ústavního soudu týkajících se kritérií pro stanovení výše odměny soudního exekutora

Pokud byla exekuce na v budoucnu se opakující plnění podle § 290 odst. 2 občanského soudního řádu zastavena z důvodu, že lze očekávat, že povinný bude nadále plnit svou povinnost dobrovolně, je nutné pro ústavně konformní stanovení základu pro určení odměny soudního exekutora vycházet jen z výše jím vymoženého plnění, tedy nikoli z výše plnění vymáhaného, jak předpokládá § 5 odst. 4 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „exekuční tarif"). Jinak řečeno, § 5 odst. 4 exekučního tarifu je možno chápat pouze jako omezení maximální výše základu pro stanovení odměny soudního exekutora v případě, že jím prováděná exekuce trvá po dobu pěti let a déle, tak, aby výše nákladů exekuce neměla pro povinného likvidační charakter.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudkyň Vlasty Formánkové a Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) – ze dne 27. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 2373/14 ve věci ústavní stížnosti R. Č., zastoupeného JUDr. Janem Walterem, advokátem, se sídlem Žatec, Volyňských Čechů 837, proti usnesení Okresního soudu Praha-západ ze dne 16. 6. 2014 č. j. 6 EXE 7278/2010-143, kterým byly zamítnuty stěžovatelovy námitky proti příkazu k úhradě nákladů exekuce, za účasti Okresního soudu Praha-západ jako účastníka řízení a 1. JUDr. Milana Suchánka, soudního exekutora Exekutorského úřadu Praha 9, 2. nezletilého D. Č. a 3. nezletilého P. Č., obou zastoupených zákonným zástupcem – matkou I. Č., jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Okresního soudu Praha-západ ze dne 16. 6. 2014 č. j. 6 EXE 7278/2010-143 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Okresního soudu Praha-západ ze dne 16. 6. 2014 č. j. 6 EXE 7278/2010-143 se zrušuje.

Sbirka_nalezu-77.indd 503 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Průběh řízení před obecnými soudy a exekučního řízení

1. Usnesením ze dne 6. 12. 2010 č. j. 6 EXE 7278/2010-33 nařídil Okresní soud Praha-západ exekuci vůči stěžovateli jakožto povinnému na návrh nezletilých dětí stěžovatele zastoupených jejich matkou. Předmětem exekuce bylo vymožení dlužného výživného ve výši 60 000 Kč a vymáhání běžného (v budoucnu splatného) výživného ve výši 13 500 Kč měsíčně počínaje prosincem 2010. Provedením exekuce byl pověřen vedlejší účastník řízení soudní exekutor JUDr. Milan Suchánek.

2. Stěžovatel navrhl zastavení exekuce, přičemž Okresní soud Praha-západ rozhodnutím č. j. 6 EXE 7278/2010-70 ze dne 7. 11. 2013 jeho návrh zamítl. Soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že nejsou splněny podmínky pro zastavení exekuce ve smyslu § 290 odst. 2 o. s. ř. za použití § 52 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, protože nelze předpokládat, že by stěžovatel jakožto povinný dále hradil výživné dobrovolně.

3. Proti zamítavému usnesení soudu prvního stupně se stěžovatel odvolal s tím, že ačkoliv již třetím rokem řádně plní své závazky, stále se nachází v exekučním režimu. Usnesením Krajského soudu v Praze č. j. 26 Co 177/2014-119 ze dne 5. 5. 2014 jako soudu odvolacího bylo usnesení soudu prvního stupně změněno tak, že se exekuce pro běžné výživné zastavuje; v části týkající se dlužného výživného se potvrzuje. Jak konstatoval odvolací soud, předpokladem pro zastavení výkonu rozhodnutí k návrhu povinného podle § 290 odst. 2 o. s. ř. je zjištění, že neexistují nedoplatky výživného za minulou dobu, že výkon rozhodnutí (exekuce) probíhá jen pro běžné výživné, že lze očekávat, že povinný bude výživné nadále platit dobrovolně a že současně není veden výkon rozhodnutí (exekuce) pro jinou pohledávku. V projednávané věci bylo prokázáno, že dlužné výživné bylo zaplaceno, neexistují nedoplatky výživného za minulou dobu, exekuce probíhá jen pro běžné výživné, v řízení nebylo zjištěno ani oprávněnými tvrzeno, že proti povinnému je veden výkon rozhodnutí nebo exekuce pro jinou pohledávku. Odvolací soud se neztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že nelze očekávat, že povinný bude výživné nadále platit dobrovolně. Exekuce je dlouhodobě prováděna již jen pro běžné výživné a s ohledem na skutková zjištění (plat povinného, výše příjmu, pracovněprávní vztah na dobu neurčitou) odvolací soud dovodil, že lze předpokládat, že povinný bude výživné nadále plnit dobrovolně. Podle odvolacího soudu tak byly splněny všechny předpoklady pro aplikaci ustanovení § 290 odst. 2 o. s. ř. a exekuci pro běžné výživné zastavil. Exekuce vedená pro dlužné výživné zanikla splněním povinnosti, tedy vymožením dlužného výživného, a v této části nebyl

Sbirka_nalezu-77.indd 504 18.11.16 13:59

dán důvod pro zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. g) o. s. ř., ale bylo namístě návrh na zastavení exekuce již skončené zamítnout.

4. O nákladech exekuce následně rozhodl soudní exekutor (vedlejší účastník řízení) exekučním příkazem č. j. 085 EX 9137/10-161. Soudní exekutor vyšel mj. z § 5 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „exekuční tarif"), podle kterého „je-li vedena exekuce na základě exekučního titulu, ve kterém se oprávněnému přiznává nárok na opětující se plnění, je základem pro určení odměny součet hodnot plnění, která mají být vymožena. Jde-li o plnění na dobu neurčitou, na dobu života nebo na dobu delší než pět let, je základem pro určení odměny pětinásobek hodnoty ročního plnění".

5. Základem pro určení odměny exekutora bylo dlužné výživné ve výši 60 000 Kč a pětinásobek ročního běžného výživného 810 000 Kč. Běžné měsíční výživné činilo na jedno z dětí 7 000 Kč, na druhé z dětí 6 500 Kč, ročně tedy 162 000 Kč. Za pět let potom 810 000 Kč. Pro určení odměny exekutora se tedy vycházelo z celkové částky 870 000 Kč.

6. Dle § 6 exekučního tarifu činí odměna exekutora 15 % základu, tedy 15 % z 870 000 Kč, tj. 130 500 Kč.

7. Vzhledem k tomu, že odměna soudního exekutora ve výši 20 255 Kč byla již určena v pravomocných příkazech k úhradě nákladů č. j. 085 EX 9137/10-82 ze dne 14. 4. 2011 a č. j. 085 EX 9137/10-94 ze dne 19. 2. 2013, rozhodl soudní exekutor o určení odměny ve výši 110 245 Kč. Po připočtení DPH ve výši 21 % (23 151,45 Kč) tak výsledná odměna exekutora činila 133 396,45 Kč.

8. Proti příkazu k úhradě nákladů exekuce podal stěžovatel dne 5. 5. 2014 námitky, kterým soudní exekutor nevyhověl a postoupil je k rozhodnutí Okresnímu soudu Praha-západ, který je ústavní stížností napadeným usnesením č. j. 6 EXE 7278/2010-143 zamítl jako nedůvodné.

II. Tvrzení stěžovatele

9. Stěžovatel tvrdí, že napadeným usnesením byla porušena jeho ústavně zaručená základní práva garantovaná čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Proti napadenému usnesení soudu o námitkách proti příkazu exekutora k úhradě nákladů exekuce nepřipouští exekuční řád žádný opravný prostředek.

10. Stěžovatel nepopírá oprávněnost nařízení exekuce. Uvádí však, že jakmile se v únoru 2011 dozvěděl, že proti němu byla nařízena exekuce, dlužné výživné s příslušenstvím uhradil obratem již v únoru 2011 a rovněž začal od března 2011 hradit exekutorovi pravidelně a včas i běžné výživné

Sbirka_nalezu-77.indd 505 18.11.16 13:59

a náklady exekuce. Stěžovatel dále uvádí, že tento jeho řádný postoj vedl k tomu, že exekuce byla usnesením Krajského soudu v Praze č. j. 26 Co 177/2014-119 ze dne 5. 5. 2014 pravomocně zastavena.

11. Vlastní průběh exekuce podle stěžovatele spočíval v tom, že exekutor zpočátku vydal tři exekuční příkazy, které však nerealizoval a po čase dokonce zrušil, neboť stěžovatel své závazky hradil tak, jak měl. V podstatě tedy exekutor jen tři a půl roku (od nařízení do zastavení exekuce) inkasoval platby od stěžovatele a přeposílal je oprávněným.

12. Stěžovatel připomíná, že již v námitkách proti úhradě nákladů exekuce upozorňoval na to, že exekutor aplikoval exekuční tarif ústavně nekonformním způsobem, když nebral v potaz závaznou judikaturu Ústavního soudu ohledně výkladu a aplikace exekučního tarifu, zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 8/06 z 1. 3. 2007 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.), ve kterém Ústavní soud vymezil principy, na nichž má být právní úprava odměn exekutora postavena a kterou se obecné soudy musí řídit, a nález sp. zn. I. ÚS 998/09 ze dne 30. 6. 2009 (N 152/53 SbNU 849) k výkladu § 5 odst. 4 exekučního tarifu.

13. Stěžovatel rekapituluje, že při stanovení výše odměny exekutora je třeba zohlednit, že povinný dlužník, byť po nařízení exekuce, splní svou pohledávku dobrovolně, bez „přímé exekuce“, resp. ještě před jejím vynuceným provedením. Výše odměny by dle názoru Ústavního soudu neměla vycházet (pouze) z výše vymoženého plnění, ale měla by „odrážet složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti podle jednotlivých druhů a způsobů výkonu exekuce“. Výklad speciálně k § 5 odst. 4 exekučního tarifu podal Ústavní soud v rozhodnutí ve věci sp. zn. I. ÚS 998/09 ze dne 30. 6. 2009. Podle Ústavního soudu je § 5 odst. 4 exekučního tarifu možno chápat pouze jako omezení maximální výše základu pro stanovení odměny exekutora v případě, že jím prováděná exekuce trvá po dobu pěti let a déle, aby výše nákladů exekuce neměla pro povinného likvidační charakter.

14. Z výše uvedeného dle stěžovatele vyplývá, že ústavně konformní výklad exekutorského tarifu předpokládá, že při stanovení výše odměny exekutora je třeba vycházet jen z výše jím vymoženého plnění (§ 5 odst. 1 exekučního tarifu), nikoli z nějaké fiktivní výše plnění vymáhaného (§ 5 odst. 4 exekučního tarifu) a že odměnu je nutno ještě korigovat hledisky odrážejícími stupeň dobrovolnosti plnění povinným a složitosti, odpovědnosti a namáhavosti činností vykonaných exekutorem. Tyto pokyny Ústavního soudu stran ústavně konformní interpretace a aplikace exekučního tarifu nebyly respektovány.

15. V odůvodnění napadeného rozhodnutí soud sice stručně rekapituluje námitky stěžovatele, ale vlastní přezkum správnosti příkazu k úhradě nákladů exekuce již spočívá jen ve formálním výpočtu odměny podle exekučního tarifu a konstatování, že povinný začal plnit „dobrovolně“ až

Sbirka_nalezu-77.indd 506 18.11.16 13:59

pod tlakem nařízené exekuce. K chování povinného, který plnil před vynuceným provedením exekuce, ke složitosti a namáhavosti exekuční činnosti a k výši vymoženého (nikoli fiktivního budoucího) plnění soud nepřihlédl, byť byly namítány.

16. Soud se tedy dle stěžovatele neřídil interpretačními a aplikačními principy z výše uvedených nálezů Ústavního soudu a ani nevysvětlil, proč je nebere do úvahy.

17. V předmětné věci byla exekuce nařízena dne 6. 12. 2010, přičemž stěžovatel tvrdí, že se o nařízení exekuce dozvěděl až v únoru 2011, načež prakticky obratem zaplatil celé dlužné výživné 60 000 Kč a od března 2011 platí řádně běžné výživné 6 000 Kč a 7 500 Kč měsíčně. Exekuce trvala tři roky a tři měsíce. Zaplaceno na dlužném výživném bylo tedy celých 60 000 Kč a na běžném výživném 486 000 Kč, dohromady 546 000 Kč. To je dle stěžovatele částka, z níž je třeba vycházet jako ze základu pro určení odměny. Z tohoto základu si pak stěžovatel vypočítává výslednou částku, včetně jejího krácení na 50 % za použití § 11 odst. 1 exekučního tarifu (aplikováno dle stěžovatele přímo nebo per analogiam).

18. Stěžovatel zdůrazňuje význam respektu k nálezům Ústavního soudu s odkazem na relevantní judikaturu s tím, že nerespektování názoru Ústavního soudu vysloveného v jeho předchozích nálezech má vždy za následek porušení práva na spravedlivý proces.

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení

19. Okresní soud Praha-západ ve svém vyjádření ze dne 20. 4. 2015 učiněném soudkyní Mgr. Kateřinou Bornovou plně odkázal na napadené rozhodnutí.

20. Vedlejší účastník č. 1 – soudní exekutor JUDr. Milan Suchánek ve svém vyjádření ze dne 19. 5. 2015 připomenul, že dne 18. 3. 2014 vydal příkaz k úhradě nákladů exekuce č. j. 085 EX 9137/10-149, ve kterém vyčíslil odměnu pouze z vymoženého plnění pro oprávněného. Tento příkaz byl však Okresním soudem Praha-západ (vedlejší účastník chybně uvádí Městským soudem v Praze) dne 10. 4. 2014 zrušen usnesením č. j. 6 EXE 7278/2010-112. Vedlejší účastník dále postupoval podle odůvodnění zmíněného rozhodnutí, jakož i dle § 5 odst. 4 exekučního tarifu a stanovil odměnu soudního exekutora příkazem k úhradě nákladů č. j. 085 EX 9137/10-161, který byl následně potvrzen ústavní stížností napadeným usnesením Okresního soudu Praha-západ. Dále vedlejší účastník rekapituluje výše zmíněný způsob výpočtu nákladů exekuce a dodává, že není oprávněn a ani mu nepřísluší přezkoumávat rozhodnutí exekučního soudu a při stanovení odměny postupoval zcela v souladu s odůvodněním rozhodnutí Okresního soudu Praha-západ č. j. 6 EXE 7278/2010-112.

Sbirka_nalezu-77.indd 507 18.11.16 13:59

21. Vedlejší účastníci č. 2 a 3 (děti stěžovatele jako osoby oprávněné z exekuce) nebyli vyzýváni k vyjádření, neboť to Ústavní soud nepovažoval s ohledem na meritum ústavněprávního sporu (tedy zohlednění judikatury Ústavního soudu při stanovení nákladů exekuce vůči stěžovateli) za účelné.

22. Vzhledem k tomu, že vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení č. 1 neobsahují ve vztahu k obsahu napadeného rozhodnutí, resp. stížnostním námitkám žádné nové argumenty, nebyla vyjádření již zasílána stěžovateli k případné replice.

IV. Upuštění od ústního jednání

23. 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 č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

V. Hodnocení Ústavního soudu

24. Ústavní stížnost je důvodná.

25. Z výše popsaného průběhu exekučního řízení plyne, že okresní soud v napadeném rozhodnutí sice aplikoval všechna relevantní ustanovení exekučního tarifu, aplikoval je však v rozporu s jejich již dříve učiněným ústavně konformním výkladem.

26. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „i pro exekuci – nucený výkon rozhodnutí – platí princip proporcionality omezení základního práva povinného na ochranu jeho majetku garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Exekuce na majetek povinného může sloužit jen k uspokojení práva oprávněného a k náhradě nákladů exekučního řízení včetně adekvátní (přiměřené) odměny exekutora“. Ve vztahu k odměně exekutora pak výslovně dodal, že s ohledem na princip proporcionality by ústavně konformní úprava odměn exekutora „neměla vycházet z přímé závislosti odměny na výši vymoženého plnění, ale odrážet složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti podle jednotlivých druhů a způsobů výkonu exekuce“.

27. Soudní exekutor v nyní posuzovaném případě vypočetl svou odměnu ve vztahu k opětujícímu se plnění (běžnému výživnému) na základě doslovného výkladu § 5 odst. 4 exekučního tarifu, podle něhož „je-li vedena exekuce na základě exekučního titulu, ve kterém se oprávněnému přiznává nárok na opětující se plnění, je základem pro určení odměny součet hodnot plnění, která mají být vymožena. Jde-li o plnění na dobu neurčitou, na dobu života nebo na dobu delší než pět let, je základem pro určení odměny pětinásobek hodnoty ročního plnění“. Postupu soudního exekutora však nelze s ohledem na okolnosti případu tento postup vyčítat, neboť

Sbirka_nalezu-77.indd 508 18.11.16 13:59

jednal v intencích předchozího zrušovacího rozhodnutí Okresního soudu Praha-západ. Naopak protiústavního postupu se dopustil soud, který svým rozhodnutím č. j. 6 EXE 7278/2010-112 ze dne 10. 4. 2014 nejprve exekutora k uvedenému postupu zavázal, aby následně ústavní stížností napadeným rozhodnutím č. j. 6 EXE 7278/2010-143 ze dne 16. 6. 2014 tento postup soudního exekutora aproboval s tím, že námitky stěžovatele (povinného) proti příkazu k úhradě nákladů exekuce zamítl.

28. Pokud exekuce na opětující se plnění skončí dříve než po pěti letech (v případě stěžovatele trvala tři a půl roku), avšak zároveň bude jako základ odměny exekutora považován pětinásobek ročního plnění dle dikce § 5 odst. 4 exekučního tarifu, bude hodnota základu zjevně odlišná od částky, která byla po dobu exekuce skutečně vymáhána, a nebude naplněn výše uvedený ústavní požadavek, aby výše odměny odrážela složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční činnosti podle jednotlivých druhů a způsobů výkonu exekuce. Není tedy možné, pokud se exekuce pro běžné výživné týkala v souhrnu částky 486 000 Kč, aby exekutor vypočetl odměnu ve vztahu k vymáhání běžného výživného z částky 810 000 Kč. Základ pro stanovení nákladů exekuce tak nemůže zahrnovat částku, která nejenže nebyla exekučně vymožena, ale nebyla s ohledem na zastavení exekuce ani (jakožto jednotlivé částky opětujícího se plnění) vymáhána.

29. Ústavní soud se k uvedenému výkladu exekučního tarifu výslovně vyjádřil již v nálezu sp. zn. I. ÚS 998/09 ze dne 30. 6. 2009 (N 152/53 SbNU 849), kde uvedl, že „pokud byla exekuce na v budoucnu se opakující plnění podle § 290 odst. 2 občanského soudního řádu zastavena z důvodu, že lze očekávat, že povinný bude nadále plnit svou povinnost dobrovolně, je nutné pro ústavně konformní stanovení základu pro určení odměny soudního exekutora vycházet jen z výše jím vymoženého plnění, tedy nikoli z výše plnění vymáhaného, jak předpokládá § 5 odst. 4 exekučního tarifu. Jinak řečeno, § 5 odst. 4 exekučního tarifu je možno chápat pouze jako omezení maximální výše základu pro stanovení odměny soudního exekutora v případě, že jím prováděná exekuce trvá po dobu pěti let a déle, tak, aby výše nákladů exekuce neměla pro povinného likvidační charakter“.

30. Pokud normotvůrce při formulaci exekučního tarifu nedostatečně zohlednil skutečnost, že exekuce může trvat kratší dobu než pět let, je namístě vyřešit tento nedostatek ústavně konformním výkladem v souladu s výše uvedeným nálezem sp. zn. I. ÚS 998/09, spočívajícím v tom, že základem pro určení odměny exekutora ve smyslu § 5 odst. 4 nebude pětinásobek hodnoty ročního plnění, ale pouze násobek odpovídající počtu měsíců, kdy exekuce skutečně probíhala.

31. Vzhledem k tomu, že v době rozhodnutí okresního soudu o námitkách stěžovatele vůči rozhodnutí soudního exekutora byl daný ústavně konformní výklad § 5 odst. 4 exekučního tarifu znám a stěžovatel na něj

Sbirka_nalezu-77.indd 509 18.11.16 13:59

ve svých námitkách výslovně upozornil, je nutno považovat napadené rozhodnutí za protiústavní. Ústavní soud opakuje, že „nerespektování názoru Ústavního soudu vysloveného v jeho předchozích nálezech má vždy za následek i porušení práva na fair proces v jeho časové dimenzi, neboť doba, o kterou se prodlužuje soudní řízení v důsledku projednání nezbytné ústavní stížnosti, kasačního zásahu Ústavního soudu, jakož i nového projednání věci obecnými soudy, je dobou označitelnou za zbytečné průtahy v soudním řízení" [srov. nález sp. zn. II. ÚS 476/09 ze dne 2. 4. 2009 (N 81/53 SbNU 23)]. Lze uzavřít, že nerespektováním závazného výkladu učiněného Ústavním soudem došlo ze strany obecného soudu k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

32. Z hlediska práva na ochranu majetku je nutno dodat, že při již existujícím jasném výkladu podústavního práva (zde § 5 odst. 4 exekučního tarifu) existuje na straně stěžovatele legitimní očekávání, že do jeho majetkové sféry bude rozhodnutím orgánu veřejné moci (stanovením nákladů exekuce) zasaženo pouze v míře tímto výkladem připuštěné. Pokud okresní soud při přezkumu námitek stěžovatele vůči rozhodnutí soudního exekutora o nákladech exekuce tyto hranice překročil, porušil zároveň právo na ochranu majetku garantované čl. 11 Listiny.

33. Pokud jde o námitku stěžovatele, že soud nijak nezohlednil stupeň dobrovolnosti jeho plnění a že měly být náklady exekuce automaticky sníženy na polovinu analogickou aplikací § 11 odst. 1 exekučního tarifu, nelze v ústavní rovině bez dalšího aprobovat požadavek stěžovatele na automatické snížení odměny exekutora na 50 % analogickou aplikací § 11 odst. 1 exekučního tarifu.

34. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že není součástí soustavy obecných soudů a nemůže působit jako další opravná instance rozhodující o konkrétní výši nákladů exekuce či nákladů řízení. Jakkoli je Ústavní soud obecně při přezkoumávání nákladů řízení či nákladů exekuce zdrženlivý, byl již nucen ve své judikatuře s ohledem na některé excesy právní praxe (dosahující intenzity zásahu do majetkových práv) formulovat obecné výkladové závěry týkající se kritérií, která mají obecné soudy brát v potaz při stanovení výše nákladů exekuce či nákladů řízení. Pokud však takto vytyčená kritéria obecný soud ve svém rozhodnutí nijak nereflektuje, resp. se s nimi nevypořádá, a to dokonce za situace, kdy se zohlednění oněch kritérií výslovně stěžovatel (povinný) v námitkách proti rozhodnutí exekutora o výši nákladů exekuce dovolává, jde o porušení práva na spravedlivý proces.

35. Obdobně ve vztahu k nákladům řízení konstantně Ústavní soud uvádí, že k „porušení práva na spravedlivý proces dochází tehdy, pokud obecné soudy při úvaze o úhradě nákladů řízení, včetně posouzení jejich účelnosti, nepřihlédnou ke konkrétním okolnostem případu a své závěry

Sbirka_nalezu-77.indd 510 18.11.16 13:59

dostatečně neodůvodní“ [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3768/14 ze dne 6. 2. 2015 (N 28/76 SbNU 375)].

36. Okresní soud se s námitkami povinného vypořádává v posledním odstavci svého rozhodnutí, kde uvádí, že „exekuce byla nařízena pro dlužné výživné za měsíce červenec 2010 až listopad 2010 a pro běžné výživné od prosince 2010. Povinný tedy pět měsíců před podáním návrhu na exekuci nehradil výživné na své nezletilé děti vůbec a běžné výživné začal platit ‚dobrovolně‘ od března 2011, jak sám uvádí ve svém podání, poté co se dozvěděl, že je proti němu vedena exekuce, a poté, co exekutor vydal exekuční příkazy. Dle názoru soudu povinný neplnil dobrovolně, ale pod tlakem již nařízené exekuce, v rámci které již exekutor provedl příslušné úkony“.

37. Napadené rozhodnutí se tak sice vypořádává s otázkou dobrovolnosti plnění, nijak se však nevyjadřuje k námitkám stěžovatele (byť je v rozhodnutí rekapituluje) ve vztahu k požadavku na zohlednění složitosti, odpovědnosti a namáhavosti exekuční činnosti, jakož i namítané skutečnosti, že k plnění došlo bez „přímé exekuce“, resp. před vynuceným plněním.

38. Lze uzavřít, že okresní soud v napadeném rozhodnutí tím, že nijak nezohlednil kritéria judikatorně vymezená pro stanovení výše nákladů exekuce, porušil právo na spravedlivý proces a právo na ochranu majetku stěžovatele.

39. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud nálezem vyhověl ústavní stížnosti a shora označené rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 511 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 512 18.11.16 13:59

Č. 102
K nepřiměřené sankci za správní delikt nelegálního zaměstnávání

Sankce by měla být přiměřená nejen k objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž k osobě delikventa a jeho osobním poměrům. Vytvoření dolní hranice, a to nikoliv malou částkou, eliminuje možnost správního uvážení příslušného orgánu veřejné moci. Zmenšuje se tak možnost plastičtějšího „ohodnocení" protiprávního jednání pachatele správního deliktu a možnost diferencování závažnosti a okolností obdobného jednání různých přestupců.

Uplatnění zásady *lex dura sed lex* by se s ohledem na okolnosti případu i na zmíněná východiska jevilo jako nepřiměřeně tvrdé, a to tím spíše, že ještě před podáním ústavní stížnosti Ústavní soud právě takovou tvrdost vyloučil. K tomu čtvrtý senát Ústavního soudu současně připomíná, že je třeba toto hledisko důkladně posuzovat. Na rozdíl od jiného případu, který řešil [sp. zn. IV. ÚS 3292/13 (usnesení ze dne 9. 12. 2014; dostupné na http://nalus.usoud.cz)] a v němž se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval uloženou výši pokuty, v projednávaném případě tato okolnost nenastala. Přiměřenost pokuty soudy s ohledem na okolnosti případu Nejvyšší správní soud řádně nezdůvodnil, a navíc v té době probíhalo řízení o zrušení části zákona.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka – ze dne 27. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 3062/14 ve věci ústavní stížnosti Karla Rosmarina, zastoupeného JUDr. Milanem Ostřížkem, advokátem, se sídlem advokátní kanceláře Ostrava, Sadová 553/8, proti rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj ze dne 28. června 2012 sp. zn. 10-2012-5154 č. j. 5154/10.72/12/14.3 a Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. října 2012 č. j. 3107/1.30/12/14.3 a rozsudkům Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. října 2013 č. j. 78 Ad 71/2012-41 a Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014 č. j. 3 Ads 101/2013-28 týkajícím se uložení pokuty stěžovateli za správní delikt podle zákona o zaměstnanosti, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího správního soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 513 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudky Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. října 2013 č. j. 78 Ad 71/2012-41 a Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014 č. j. 3 Ads 101/2013-28 došlo k porušení práv stěžovatele na rovnost dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, práva na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.

III. V ostatním se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

Včas podanou ústavní stížností splňující i další náležitosti podání dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí, neboť má za to, že jimi byla narušena jeho práva. V ústavní stížnosti přitom zopakoval své námitky, užité již v předchozích řízeních, přičemž v postupu orgánů veřejné moci tvrdil zásah do svých zaručených práv zakotvených v zásadě *in dubio pro reo* a dále v čl. 1 Ústavy České republiky, v čl. 1, v čl. 2 odst. 2 a 3, v čl. 11 odst. 1 a v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

Výše uvedeným rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj byla stěžovateli pro správní delikt dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v tehdy platném znění, uložena pokuta ve výši 250 000 Kč. Odvolání stěžovatele Státní úřad inspekce práce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Následnou správní žalobu zamítl Krajský soud v Ostravě shora citovaným rozsudkem, napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu byla zamítnuta následná kasační stížnost stěžovatele.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti uvedl, že prvostupňový orgán nepostupoval podle právního řádu a spáchání správního deliktu neprokázal dostatečně. Nebyly vyslechnuty dotčené osoby a nebylo přihlédnuto k faktu, že uložená pokuta má pro něj likvidační povahu. Správní orgány vycházely pouze z tvrzení nedůvěryhodného zaměstnance, který úmyslně kryl sám sebe, a nepřihlédly ke stěžovatelem tvrzeným skutečnostem. Dále stěžovatel v ústavní stížnosti obsáhle popsal likvidační dopad uložené pokuty, která je podle něj stanovena zcela nepřiměřeně. Proto navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 514 18.11.16 13:59

Ústavní soud si k věci vyžádal vyjádření účastníka řízení, Krajského soudu v Ostravě. Za účastníka se vyjádřil předseda senátu 78 Ad, který plně odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

Ústavní soud se se žádostí o vyjádření obrátil rovněž na Nejvyšší správní soud, za nějž se vyjádřil předseda senátu 3 Ads. Ten uvedl, že po prostudování ústavní stížnosti má nadále za to, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, přičemž důvody jsou důkladně uvedeny v napadeném rozhodnutí, v němž se vyrovnali s týmiž námitkami, neboť stěžovatel je uvedl již v kasační stížnosti. Proto navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

S ohledem na stručnost vyjádření tato Ústavní soud stěžovateli k případné replice nepředkládal.

II.

Ústavní soud předesílá, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Není součástí soustavy obecných soudů, není jim soudem nadřízeným a nepřísluší mu do jejich pravomoci zasahovat, pokud postupují v souladu s principy hlavy páté Listiny. Úkolem Ústavního soudu není zabývat se porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, chráněných „běžnými" zákony, pokud takové porušení neznamená zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad jiných než ústavních předpisů a jejich aplikace při řešení konkrétních předpisů jsou záležitostí obecných soudů [srovnej usnesení sp. zn. II ÚS 81/95 ze dne 10. 9. 1996 (U 22/6 SbNU 575)].

Ústavní soud neposuzuje zákonnost vydaných rozhodnutí (pokud jimi není porušeno ústavně zaručené právo), neboť taková činnost přísluší právě obecným soudům, pod jejichž ochranou jsou podle čl. 4 Ústavy České republiky rovněž základní práva a svobody. Z ustálené a obecně dostupné judikatury Ústavního soudu je patrné, za jakých podmínek a okolností je Ústavní soud oprávněn zasáhnout do jurisdikční činnosti obecných soudů, případně jak se jeho pravomoc projevuje ve vztahu k důkaznímu řízení, které proběhlo před těmito soudy. Jakkoliv Ústavnímu soudu nepřísluší přehodnocovat tvrzení účastníků řízení a postup soudu, zastává názor, že soud v daném případě nerespektoval práva stěžovatele v soudním řízení, a proto Ústavní soud stěžovatelem namítané porušení čl. 36 Listiny shledal.

III.

Ústavní soud z vyžádaného spisu Krajského soudu v Ostravě zjistil, že stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za což mu bylo možno, dle tehdy platného znění zákona, uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč,

Sbirka_nalezu-77.indd 515 18.11.16 13:59

nejméně však 250 000 Kč. Pokuta tedy byla stěžovateli uložena na samé spodní hranici zákonného rozmezí. K závěru o uložení pokuty dospěl správní orgán na základě kontroly provedené dne 22. února 2012, kdy byla místním šetřením zjištěna fyzická osoba pracující „na zkoušku", aniž by mezi ní a stěžovatelem byla uzavřena jakákoliv smlouva. Z předložených podkladů se pak podává, že stěžovatel nezpochybnil, ač poučen, protokol o kontrole.

Tyto okolnosti zhodnotily jak samy správní orgány, tak i správní soudy. Krajský soud v Ostravě se přitom velice podrobně vypořádal s námitkami stěžovatele i s ostatními okolnostmi případu. Hodnotil přitom i odkaz stěžovatele na judikát Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) vztahující se k minimální výši pokuty, kterou lze za zákonem stanovený správní delikt uložit. Krajský soud přitom konstatoval, že stěžovatel likvidační charakter uložené pokuty nijak nedoložil, nepředložil proto věc k posouzení Ústavnímu soudu. Nejvyšší správní soud pak ve svém rozhodnutí uvedl, že stěžovateli byla uložena pokuta na spodní hranici zákonné sazby, která vyjadřuje obecnou závažnost předmětného deliktu. Rozhodnutím správního orgánu tak bylo ve prospěch stěžovatele zohledněno vše, co zohledněno býti mohlo, a uložení nižší pokuty, než jaká je za daný přestupek stanovena, by bylo v rozporu se zákonem. Pokutu není možno považovat za nepřiměřenou.

V projednávané věci jsou Ústavnímu soudu předloženy dva základní okruhy námitek. Jednak je to otázka správního deliktu, s nímž stěžovatel nesouhlasí, a dále v důsledku toho výše uložené pokuty. Pokud se týká první skupiny námitek, neshledal Ústavní soud v postupu správních orgánů ani v přezkumné činnosti správních soudů namítané zkrácení stěžovatele v jeho zaručených právech. Na základě podkladů, které stěžovatel nezpochybnil, správní orgán dospěl k jednoznačnému závěru o spáchání správního deliktu stěžovatelem a správnost těchto závěrů potvrdily i odvolací správní orgán a správní soudy. V tomto směru je tedy ústavní stížnost nedůvodná.

Pokud se týká druhé námitky týkající se výše uložené pokuty, zde správní orgány vycházely ze zákonného limitu a nemohly od něj vykročit k rozhodnutí o uložení nižší než zákonem stanovené minimální hranice pokuty za příslušný správní delikt.

Naopak správní soud při svém rozhodování měl k dispozici procesní nástroj, který mu, na základě existujících a jemu známých tendencí Ústavního soudu umožňoval nechat ústavnost posoudit, jak stěžovatel ve správní žalobě navrhoval.

Ještě před podáním kasační stížnosti (5. prosince 2013) bylo u Ústavního soudu zahájeno řízení vedené pod sp. zn. Pl. ÚS. 52/13, a to k návrhu jiného správního soudu – Městského soudu v Praze. V tomto řízení byla

Sbirka_nalezu-77.indd 516 18.11.16 13:59

předložena k posouzení minimální hranice pokuty v ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tedy v ustanovení týkajícím se i stěžovatele. K věci byl připojen, v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, i následný návrh Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. prosince 2013, kterým se i tento krajský soud domáhal zrušení téhož ustanovení zákona. Při vzájemné informovanosti o probíhajících řízeních senátu Nejvyššího správního soudu proto nic nebránilo získat si povědomí o řízení posuzujícím ústavnost aplikovaného předpisu. Tím spíš, že stěžovatel opakovaně namítal likvidační charakter uložené pokuty.

Jakkoliv Ústavní soud konstatuje, že ústavní stížnost se zúžila na pouhý popis okolností, za nichž měl být správní delikt spáchán, a nesouhlas s rozhodnutím, bez podrobnější ústavněprávní argumentace, poukázal však stěžovatel na nesouhlas s výší a likvidačním charakterem uložené pokuty. Za tohoto stavu věci dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

IV.

Ústavní soud svůj názor na meze zákonem stanovených pokut opakovaně prezentoval, a to nejen ve věci zmíněné stěžovatelem ve správní žalobě sp. zn. Pl. ÚS 3/02 týkající se dolní meze pokuty v rámci jiného druhu správního řízení, ale i v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.) či sp. zn. I. ÚS 416/04 ze dne 13. 12. 2004 (N 190/35 SbNU 485), podle kterých je rovněž namístě zabránit ukládání nepřiměřených pokut; konečně pak i v již zmíněné věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

Nálezem ze dne 9. září 2014 sp. zn. Pl. ÚS. 52/13 (N 163/74 SbNU 397; 219/2014 Sb.) došlo ke zrušení minimální výše pokuty v ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tedy ustanovení, které bylo na stěžovatele aplikováno, a to s účinností od 20. října 2014. Rozhodnutí Ústavního soudu, publikované pod č. 219/2014 Sb., tak předběhlo novelizaci zákona o zaměstnanosti provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., jímž měla být, s účinností od 1. ledna 2015, snížena minimální výše pokuty na částku 50 000 Kč. V současnosti tak není minimální výše pokuty určena. Důvodem tohoto rozhodnutí Ústavního soudu je právě možný likvidační charakter uložené pokuty.

Sankce by měla být přiměřená nejen k objektivní a subjektivní závažnosti správního deliktu, ale rovněž k osobě delikventa a jeho osobním poměrům. Vytvoření dolní hranice, a to nikoliv malou částkou, eliminuje možnost správního uvážení příslušného orgánu veřejné moci. Zmenšuje se tak možnost plastičtějšího „ohodnocení" protiprávního jednání pachatele správního deliktu a možnost diferencování závažnosti a okolností obdobného jednání různých přestupců.

Sbirka_nalezu-77.indd 517 18.11.16 13:59

Tyto okolnosti hodnotil konečně i zákonodárce, když novelizoval dotčené ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti a minimální výši pokuty stanovil na částku 50 000 Kč. Z důvodové zprávy je možné zjistit následující: „Na základě provedených kontrol a následně vedených správních řízení je možno učinit závěr, že současná minimální výše pokuty (250 000 Kč) překračuje v řadě případů preventivní funkci včetně aspektu zaměřeného na odrazování od nelegálního zaměstnávání. Minimální výše pokuty se tak v těchto případech stává fakticky likvidační a přesahuje tak záměr zákonodárce. Pro zachování cíle sledujícího preventivní, ale i odstrašující účinek se jeví jako užitečné změnit stanovenou minimální výši sankce. Stanovení nové hranice minimální sankce má kromě výše uvedených cílů naplňovat i skutečnost, že nelegální zaměstnávání se nesmí zaměstnavatelům vyplácet. Tyto aspekty splňuje minimální hranice ve výši cca 50 000 Kč. Takto stanovená sankce ponechává dostatečný prostor v rámci správní úvahy vedené v daném správním řízení stanovit výši sankce s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, především počtu nelegálně zaměstnávaných, až do hranice maximálního rozpětí, tj. 10 mil. Kč.“

Citovanou judikaturu i uvedené legislativní závěry je možno aplikovat i na projednávaný případ.

Uplatnění zásady *lex dura sed lex* by se s ohledem na okolnosti případu i na zmíněná východiska jevilo jako nepřiměřeně tvrdé, a to tím spíše, že ještě před podáním ústavní stížnosti Ústavní soud právě takovou tvrdost vyloučil. K tomu čtvrtý senát Ústavního soudu současně připomíná, že je třeba toto hledisko důkladně posuzovat. Na rozdíl od jiného případu, který řešil (sp. zn. IV. ÚS 3292/13; usnesení dostupné na http:nalus.usoud.cz) a v němž se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval uloženou výši pokuty, v projednávaném případě tato okolnost nenastala. Přiměřenost pokuty nebyla soudy v daném případu s ohledem na okolnosti řádně zdůvodněna a navíc v té době, kdy, jak je shora uvedeno, probíhalo řízení o zrušení části zákona.

Postupem Krajského soudu v Ostravě, který nezhodnotil přiměřenost správního deliktu a uložené sankce, resp. možnost přezkumu její ústavnosti; a postupem, který vedl k vydání napadeného rozsudku Nejvyšším správním soudem, informovaným o probíhajícím řízení o ústavnosti minimální pokuty, došlo k porušení práv stěžovatele na soudní ochranu. Výše uložené pokuty pak porušuje právo na rovnost a na ochranu vlastnictví.

Proto Ústavní soud rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. října 2013 č. j. 78 Ad 71/2012-41 a Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2014 č. j. 3 Ads 101/2013-28 zrušil podle ustanovení § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, přičemž tak učinil, jak již výše uvedeno, v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu bez ústního jednání.

Sbirka_nalezu-77.indd 518 18.11.16 13:59

Č. 103
K problematice střídavé péče

Povinností orgánu rozhodujícího o tom, kterému z rodičů bude dítě svěřeno do péče, je sledovat a chránit především zájem nezletilého dítěte, tak, jak je zakotven v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Za předpokladu, že je dítě dostatečně rozumově a emocionálně vyspělé, je nutné jeho přání považovat za zásadní vodítko při hledání jeho nejlepšího zájmu. Je třeba vycházet z předpokladu, že zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů, pokud jsou oba způsobilí dítě vychovávat a mají o jeho výchovu zájem. Svěření dítěte do střídavé péče by v takovém případě mělo být pravidlem, zatímco jiné řešení vyžaduje prokázání, proč je v zájmu dítěte. Soudy nemohou střídavou péči vyloučit jen z důvodu, že s tímto způsobem výchovy jeden z rodičů nesouhlasí. Pokud měl soud o přání nezletilé ve věku téměř devět a půl roku pochybnosti, mohl ji sám vyslechnout, popř. opatřit objektivní důkaz v podobě znaleckého posudku.

Nezmění-li soud úpravu výchovných poměrů tehdy, kdy nad zájmem dítěte na stabilním výchovném prostředí převáží významnost nastalé změny okolností, a tuto změnu označí bez dalšího za nepodstatnou, může dojít k porušení práva dítěte a jeho rodiče na respektování rodinného života podle čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stabilita výchovného prostředí není abstraktní princip, který by byl hoden ochrany sám o sobě. Chybí-li řádné odůvodnění závěru o tom, proč byla upřednostněna „stabilita poměrů" před právem nezletilé na péči obou rodičů, jakož i právem stěžovatele na její rovnocennou výchovu, soud svým postupem zasáhl také do práva stěžovatele na spravedlivý proces, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 2. června 2015 sp. zn. II. ÚS 3413/14 ve věci ústavní stížnosti M. L., zastoupeného JUDr. Dalilou Pelechovou, advokátkou, se sídlem Čs. legií 1364/20, Ostrava – Moravská Ostrava, proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 13 Co 203/2014-213 ze dne 21. července 2014 a výroku IV rozsudku Okresního soudu v Ostravě č. j. 0 P 1026/2006-154 ze dne 5. prosince 2013, jimiž byl zamítnut stěžovatelův návrh na svěření stěžovatelovy nezletilé dcery do jeho výchovy, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 519 18.11.16 13:59

Výrok

I. Výrokem I rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 13 Co 203/2014-213 ze dne 21. července 2014 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená v čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 13 Co 203/2014-213 ze dne 21. července 2014 se ve výroku I ruší.

III. Ústavní stížnost proti výroku IV rozsudku Okresního soudu v Ostravě č. j. 0 P 1026/2006-154 ze dne 5. prosince 2013 se odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 27. října 2014 a doplněnou dne 3. prosince 2014, která splňuje formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozsudků s tvrzením, že uvedenými výroky bylo zasaženo do jeho ústavních práv zaručených čl. 32 odst. 1 a 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 18 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

2. Stěžovatel připomíná některé z principů, které Ústavní soud shrnul v nálezech sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. května 2014 (N 105/73 SbNU 683), sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. května 2014 (N 110/73 SbNU 739) a sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. září 2014 (N 176/74 SbNU 529), přičemž vyslovuje názor, že soudy vycházely z překonaných a neústavních východisek, kdy nadřadily abstraktní stabilitu výchovného prostředí nad základní právo nezletilé na rovnocennou péči obou rodičů, a toto své stanovisko dostatečně nezdůvodnily. Z rozsudku odvolacího soudu nelze vyčíst, z jakých důvodů by měla být stabilita výchovného prostředí nezletilé v jejím nejlepším zájmu, proč opomněl změnu poměrů spočívající v běhu času, kdy z batolete závislého na matce vyrostla devítiletá dívka, a chybí i odůvodnění toho, proč bylo rozhodnuto v rozporu s názorem nezletilé.

II.

3. Z obsahu spisu Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 0 P 1026/2006 se podává, že napadeným rozsudkem Okresního soudu v Ostravě bylo výživné stanovené otci (dále jen „stěžovatel") rozsudkem Okresního soudu v Ostravě č. j. 77 P a Nc 331/2006, 0 P 1026/2006-65 ze dne 20. března 2007 pro nezletilou V. částkou 4 000 Kč měsíčně s účinností od 1. ledna 2011 zvýšeno na částku 9 000 Kč měsíčně, stěžovateli byla stanovena povinnost zaplatit

Sbirka_nalezu-77.indd 520 18.11.16 13:59

dlužné výživné za dobu od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 (výroky I–III), návrh stěžovatele na novou úpravu výkonu rodičovské zodpovědnosti u nezletilé byl zamítnut (výrok IV) a nad výchovou nezletilé byl nařízen dohled (výrok V). Okresní soud tak rozhodl o návrhu matky (dále též „vedlejší účastnice") na zvýšení výživného a o návrhu stěžovatele na novou úpravu výkonu rodičovské zodpovědnosti. Zamítnutí návrhu na svěření nezletilé do výchovy stěžovatele odůvodnil dosavadní řádnou péčí matky o nezletilou, byť shledal, že matka má možná občas tendenci požít více alkoholu, než je únosné. Z opatrnosti proto stanovil nad výchovou nezletilé dohled.

4. Stěžovatel podal proti rozsudku soudu prvního stupně odvolání, v němž setrval na svém návrhu, resp. na základě přání nezletilé projeveného při pohovoru s opatrovníkem navrhl, aby byla svěřena do střídavé výchovy rodičů.

5. Odvolací soud doplnil dokazování mimo jiné vyžádáním zprávy odboru sociálně-právní ochrany dětí statutárního města Ostrava (dále jen „OSPOD") ze dne 4. července 2014, z níž vyplynulo, že nezletilá byla navštívena v základní škole, kde s ní byl o samotě ve sborovně proveden pohovor, v rámci něhož zcela spontánně uvedla, že by chtěla být týden u taťky a týden u mamky, neboť se jí líbí u obou, je to tak *fair*, bude u každého stejný čas. Ze zprávy dále vyplynulo, že sociální pracovnice s nezletilou hovořila již v průběhu měsíce března, kdy dívka sdělila stejný názor. Na základě zjištěných skutečností pak OSPOD navrhl, aby byla nezletilá svěřena do střídavé výchovy rodičů v týdenních intervalech, a na tom setrval i u jednání před odvolacím soudem. Odvolací soud napadeným rozsudkem rozhodnutí soudu prvního stupně v odstavci IV potvrdil (výrok I), v odstavci V jej změnil tak, že návrh na stanovení dohledu nad nezletilou se zamítá (výrok II), a jinak jej zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (výrok III). Odvolací soud neshledal ve vztahu k výchově nezletilé změnu poměrů odůvodňující změnu předcházejícího soudního rozhodnutí. Péči matky vyhodnotil jako zcela řádnou bez jakýchkoliv nedostatků. Skutečnost, že otec má též vhodné podmínky pro její výchovu a že nezletilá k němu má stejně kladný vztah jako k matce, nemůže být dle názoru odvolacího soudu sama o sobě východiskem pro změnu výchovy, přičemž výchovnému působení otce je dán dostatečný prostor širokým stykem s nezletilou. Za situace, kdy nebyla zjištěna nedostatečná péče matky, je dle odvolacího soudu namístě klást důraz na stabilitu výchovného prostředí. K vyslovenému přání nezletilé odvolací soud nepřihlédl, neboť se dle jeho názoru nezletilá tímto způsobem snaží převzít zodpovědnost za vyřešení rozporů mezi rodiči.

Sbirka_nalezu-77.indd 521 18.11.16 13:59

III.

6. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Krajský soud v Ostravě a Okresní soud v Ostravě jako účastníky řízení a J. B. jako vedlejší účastnici řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

7. Krajský soud v Ostravě plně odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, na jehož právních závěrech i ve vztahu k námitkám stěžovatele setrval.

8. Okresní soud v Ostravě se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

9. Vedlejší účastnice J. B. ve svém vyjádření vyslovila s napadenými rozhodnutími souhlas. Pouze upozornila na to, že ještě není vyřešena otázka výživného. Uvedla, že nezletilá žije ve stabilním prostředí, ve škole prospívá, v kolektivu je oblíbená, navštěvuje kroužky a nejeví známky žádného strádání. Proto nevidí žádný důvod ke změně výchovného prostředí.

10. Stěžovatel v replice na podaná vyjádření setrval na své ústavněprávní argumentaci, především pak zdůraznil, že krajský soud se nijak nevypořádal s mnohokrát judikovanou povinností vysvětlit, proč v konkrétním případě nelze realizovat střídavou péči, a nezdůvodnil, proč by měla v tomto konkrétním případě stabilita výchovného prostředí převážit nad právy a oprávněnými zájmy stěžovatele i nezletilé. Ve vyjádření vedlejší účastnice dle jeho názoru chybí ústavněprávní argumentace. Pokud je v něm tvrzeno, že z její strany nebyl nalezen žádný důvod ke změně výchovného prostředí, stěžovatel připomíná, že již samotný běh času je důvodem pro zvážení případné nové úpravy a fakt, že pečující rodič se o nezletilé dítě stará řádně, není důvodem, aby nedošlo ke změně typu péče, pokud tomu nebrání jiné okolnosti.

IV.

11. Po zvážení stížnostních námitek, příslušného spisového materiálu a obsahu napadených rozsudků dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost podaná proti výroku I odvolacího soudu je důvodná.

12. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti vychází z principu, že státní moc může být uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky – dále jen „Ústava“, čl. 2 odst. 2 Listiny). Ústavní soud, s ohledem na ústavní vymezení svých pravomocí (čl. 87 Ústavy), respektuje skutečnost – což vyslovil v řadě svých rozhodnutí – že není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy), že mu nepřísluší právo dozoru nad rozhodovací činností soudů a že mu zpravidla ani nepřísluší přehodnocovat „hodnocení“ dokazování před nimi prováděné. Na straně druhé mu však náleží posoudit, zda v řízení před soudy nebyla porušena základní práva nebo svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 odst. 1

Sbirka_nalezu-77.indd 522 18.11.16 13:59

písm. a) zákona o Ústavním soudu], a v rámci toho přezkoumat, zda řízení před nimi bylo jako celek spravedlivé.

13. Stěžovatel v podstatě namítá, že odvolací soud nevysvětlil, proč v jeho případě nelze realizovat střídavou péči, kterou na základě stanoviska nezletilé navrhoval, a proč by měla stabilita výchovného prostředí převážit nad právy a oprávněnými zájmy nezletilé i stěžovatele.

14. Referenční rámec ústavněprávního přezkumu rozhodování soudů ve věcech péče rodičů o nezletilé dítě po jejich rozchodu Ústavní soud vymezil např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23. února 2010 (N 32/56 SbNU 363), v němž uvedl, že k porušení ústavních práv jednoho z rodičů může dojít v případě, kdy soudy excesivním způsobem nerespektují ustanovení § 26 odst. 2 a § 50 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů. V poslední době se k této otázce, řešené soudy již za účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, komplexně vyjádřil např. v nálezech sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. května 2014, sp. zn. I. ÚS 1506/13 ze dne 30. května 2014 a sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. září 2014 (dostupných též na http://nalus.usoud.cz).

15. V uvedených nálezech Ústavní soud konstatoval, že povinností orgánu rozhodujícího o tom, kterému z rodičů bude dítě svěřeno do péče, je sledovat a chránit především zájem nezletilého dítěte, tak, jak je zakotven v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

16. V rámci individuálních rozhodnutí musí být nejlepší zájem dítěte hodnocen a stanoven ve světle specifických okolností konkrétního dítěte (viz nález sp. zn. I. ÚS 1506/13, body 22 až 24). Mezi kritéria, která musí soudy z hlediska nutnosti rozhodovat v nejlepším zájmu dítěte vzít v potaz, patří zejména 1. existence pokrevního pouta mezi dítětem a o jeho svěření do péče usilující osobou; 2. míra zachování identity dítěte a jeho rodinných vazeb v případě jeho svěření do péče té které osoby; 3. schopnost osoby usilující o svěření dítěte do péče zajistit jeho vývoj a fyzické, vzdělávací, emocionální, materiální a jiné potřeby a 4. přání dítěte (viz nález sp. zn. I. ÚS 2482/13, body 18 až 19).

17. Za předpokladu, že je dítě dostatečně rozumově a emocionálně vyspělé, je nutné jeho přání považovat za zásadní vodítko při hledání jeho nejlepšího zájmu. Současně však není možné, aby soudy postoj nezletilého dítěte bez dalšího převzaly a aby své rozhodnutí založily toliko na jeho přání, a nikoliv na pečlivém a komplexním posuzování jeho zájmů (tamtéž, bod 23).

18. Jedná-li se o rozhodování o svěření dítěte do střídavé výchovy rodičů, je třeba vycházet z premisy, že zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů. Pokud jsou oba rodiče způsobilí dítě vychovávat a mají o jeho výchovu zájem a pokud dbali kromě řádné péče o jeho výchovu po stránce citové, rozumové a mravní, svěření dítěte do střídavé péče by

Sbirka_nalezu-77.indd 523 18.11.16 13:59

mělo být pravidlem, zatímco jiné řešení vyžaduje prokázání, proč je v zájmu dítěte (tamtéž, body 26 až 27).

19. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že soudy nemohou střídavou péči vyloučit z důvodu, že s tímto způsobem výchovy jeden z rodičů nesouhlasí, protože chce mít dítě ve výlučné péči [viz nález sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23. února 2010 (N 32/56 SbNU 363), nález sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18. 8. 2010 (N 165/58 SbNU 421)]. Na druhou stranu platí, že pokud nesouhlas rodiče není založen jen na zjevně iracionálním nebo nepřezkoumatelném důvodu, soudy musí dostatečně zjistit důvody, proč daný rodič není ochoten s druhým rodičem na společné či střídavé výchově spolupracovat, přičemž za relevantní pak lze považovat jen takové důvody, jež jsou způsobilé intenzivním způsobem negativně zasahovat do zájmů dítěte.

20. Pokud jde o (ne)svěření dítěte do střídavé péče za situace, kdy již dříve soudy o úpravě výchovných poměrů dítěte rozhodly či kdy již dříve schválily dohodu rodičů o výkonu jejich rodičovských práv a povinností, je také podstatné, zda došlo ke změně okolností, zda je v souvislosti s touto změnou nutné ochránit nejlepší zájmy dítěte změnou dosavadních výchovných poměrů a zda se posouzením možné nutnosti přehodnotit stávající výchovné poměry v důsledku změny okolností soudy dostatečně zabývaly. Nezmění-li totiž soud úpravu výchovných poměrů tehdy, kdy nad zájmem dítěte na stabilním výchovném prostředí převáží významnost nastalé změny okolností, a označí-li bez dalšího změnu okolností za nepodstatnou, může dojít k porušení práva dítěte a jeho rodiče na respektování rodinného života (viz výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2482/13, bod 29).

21. Protože stěžovatel vznesl návrh na střídavou výchovu až v odvolání proti rozsudku, jímž nebylo vyhověno jeho návrhu na svěření nezletilé do jeho péče, přičemž proti závěrům soudu prvního stupně v podstatě ani žádné argumenty nevznáší, Ústavní soud se zaměřil na posouzení, zda odvolací soud dostatečně zvážil všechna výše zformulovaná kritéria z hlediska nutnosti rozhodnout v nejlepším zájmu nezletilé a zda své rozhodnutí v tomto směru dostatečně odůvodnil.

22. Z obsahu spisového materiálu se podává, že stěžovatel svůj návrh na změnu výchovy nezletilé odůvodňoval zejména sklonem matky k požívání alkoholických nápojů. Soud prvního stupně však jeho návrhu nevyhověl. Byť zjistil, že matka má možná občas tendenci požít více alkoholu, než je únosné, neshledal, že by byla nezletilá v této situaci jakkoliv ohrožena, naopak vzal za prokázané, že matka se o nezletilou stará po všech stránkách řádně. Současně konstatoval, že oba rodiče mají nezletilou evidentně velmi rádi a oba dva se snaží pečovat o ni dle svých sil a možností. Jak vyplývá z odvolání stěžovatele, ten od požadavku svěřit nezletilou do jeho výchovy ustoupil poté, co byla nezletilá vyslechnuta opatrovníkem a projevila

Sbirka_nalezu-77.indd 524 18.11.16 13:59

přání, aby byla svěřena do střídavé výchovy rodičů. S tím však matka nesouhlasila s tvrzením, že nezletilá je psychicky labilní, a navrhla vypracování znaleckého posudku na vhodnost střídavé péče. Kolizní opatrovník, který v poměrech rodičů a jejich péči o nezletilou nezjistil žádné nedostatky, navrhl s ohledem na opakovaně projevené přání nezletilé, aby byla svěřena do střídavé výchovy rodičů v týdenních intervalech. Uvedené stanovisko zopakoval i u jednání před odvolacím soudem. Odvolací soud však k přání nezletilé ani k návrhu kolizního opatrovníka nepřihlédl, vyjádření nezletilé zdůvodnil její snahou převzít odpovědnost za vyřešení sporů mezi rodiči a zohlednil stabilitu výchovného prostředí u matky.

23. Z uvedeného vyplývá, že odvolací soud kladl zásadní důraz na stabilitu výchovného prostředí, přičemž vyjádření nezletilé nepovažoval za tak vážné, aby se jím při svém rozhodování řídil. Rozhodl tak však za situace, kdy nezletilá opakovaně (v rámci pohovoru před opatrovníkem v březnu 2014 a koncem června 2014) projevila zájem být týden u matky a týden u stěžovatele. Před postojem nezletilé tak zohlednil stabilitu jejího výchovného prostředí.

24. Je pravda, že stěžovatel v rámci prvního řízení o úpravu poměrů k nezletilé souhlasil se svěřením nezletilé do výchovy matky, resp. k takové úpravě došlo dohodou rodičů, kterou soud rozsudkem ze dne 20. března 2007 schválil. Stalo se tak za situace, kdy nezletilá měla dva roky, a je přirozené, že v tak nízkém věku byla více fixovaná na matku. Stěžovatel s ní však udržoval pravidelný kontakt a v jeho péči o ni nebyly zjištěny žádné nedostatky. O návrhu na střídavou péči odvolací soud rozhodoval v době, kdy bylo nezletilé téměř devět a půl roku, tedy v době, kdy se s ohledem na svou rozumovou a emocionální vyspělost byla již schopna vyjádřit, se kterým z rodičů by chtěla nadále bydlet. K této okolnosti byla také kolizním opatrovníkem v březnu a v červnu 2014 vyslechnuta. Pokud měl odvolací soud o jejím přání být ve střídavé péči rodičů pochybnosti, mohl ji sám vyslechnout, neboť jedině tak by z jejího bezprostředního projevu mohl učinit jednoznačný závěr o tom, zda svůj názor mínila vážně, či nikoli. Pokud však bez dalšího uzavřel, že nezletilá svým projevem chtěla pouze převzít zodpovědnost za vyřešení sporů mezi rodiči, jeví se tento závěr jako spekulativní či přinejmenším předčasný. K otázce, zda je střídavá výchova v zájmu nezletilé a zda si ji nezletilá vážně přeje, se také nabízela možnost opatření objektivního důkazu – znaleckého posudku, jehož vypracování navrhovala i matka nezletilé.

25. Odvolací soud však za dané situace upřednostnil požadavek na stabilitu výchovného prostředí. Ústavní soud sice souhlasí s tím, že stálost výchovného prostředí pro děti je důležitou hodnotou, kterou je třeba chránit, klade si však otázku, zda v konkrétních okolnostech tohoto případu je zájem na stálosti výchovného prostředí v nejlepším zájmu nezletilé.

Sbirka_nalezu-77.indd 525 18.11.16 13:59

26. Jak Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. I. ÚS 3216/13 (viz výše), stabilita výchovného prostředí není abstraktní princip, který by byl hoden ochrany sám o sobě, ale má být chráněn pouze v souvislosti s tím, zda skutečně je v nejlepším zájmu dítěte. Odvolací soud však zájem na stabilitě výchovného prostředí nezletilé prosadil i proti přání nezletilé, která je, jak je uvedeno výše, již ve věku, kdy by mohla být schopna formulovat svůj názor na to, s kým chce žít. Pokud by měl být kladen na stabilitu výchovného prostředí dítěte takový důraz, jak učinil odvolací soud, pak by rodič, kterému nebylo dítě svěřeno do výchovy např. z důvodu útlého věku, byť je jinak „rovnocenným rodičem", který o dítě po nezanedbatelnou část doby řádně pečuje, a dítě k němu má stejný vztah jako k druhému rodiči, neměl nikdy šanci úspěšně žádat o úpravu střídavé výchovy, a to ani za situace, kdy si to přeje samo dítě, které je již s ohledem na samotný běh času schopno formulovat svůj názor.

27. Z uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že v rozsudku odvolacího soudu chybí řádné odůvodnění závěru o tom, proč byla u výchovy nezletilé upřednostněna „stabilita poměrů" před právem nezletilé na péči obou rodičů, jakož i právem stěžovatele na realizaci rovnocenné výchovy nezletilé. Odvolací soud tak svým postupem zasáhl do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na péči o dítě dle čl. 32 odst. 4 Listiny.

28. Ústavní soud proto postupoval podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ústavní stížnosti podané proti napadenému výroku I rozsudku odvolacího soudu vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona napadené rozhodnutí v tomto rozsahu zrušil.

29. Protože námitky stěžovatele primárně směřují proti výroku I rozsudku odvolacího soudu a zjištěné vady lze v řízení před odvolacím soudem napravit, Ústavní soud ústavní stížnost v části směřující proti výroku IV rozsudku soudu prvního stupně odmítl pro nepřípustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu [obdobně nález sp. zn. II. ÚS 535/03 ze dne 6. 9. 2006 (N 157/42 SbNU 287)].

Sbirka_nalezu-77.indd 526 18.11.16 13:59

Č. 104
K ústavně souladnému rozhodování soudu o stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby

Rozhodnutí stížnostního soudu ve vazební věci, které nedostatečně reaguje na okolnosti svědčící pro omezení osobní svobody a námitky stěžovatele, představuje porušení práva na osobní svobodu garantovaného v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny a práva na spravedlivý proces garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) – ze dne 5. června 2015 sp. zn. I. ÚS 1190/15 ve věci ústavní stížnosti Adama Filuse, zastoupeného JUDr. Františkem Výmolou, advokátem, se sídlem v Praze 5, Husníkova 2080/8, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. března 2015 č. j. 11 To 88/2015-43 o zamítnutí stěžovatelovy stížnosti proti usnesení soudu prvního stupně, kterým byl stěžovatel vzat do vazby, za účasti Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. března 2015 č. j. 11 To 88/2015-43 byla porušena základní práva stěžovatele zaručená v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. března 2015 č. j. 11 To 88/2015-43 se proto ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 22. 4. 2015, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí obecného soudu, neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho základní právo na osobní svobodu garantované čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Stěžovatel namítá, že nejsou splněny podmínky pro jeho vzetí do vazby, neboť zahájené trestní stíhání je nezákonné, neboť je stíhán pro jednání, které podle jeho názoru není trestným činem. Dále tvrdí, že

Sbirka_nalezu-77.indd 527 18.11.16 13:59

v napadeném rozhodnutí soud nesprávně posoudil důvody vazby a nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí.

3. Usnesením policejního orgánu Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje ze dne 17. 2. 2015 č. j. KRPH-110813-38/TČ-2014-050080 bylo zahájeno trestní stíhání stěžovatele pro zločin podle § 240 odst. 1, 3 tr. zákoníku. Podstatou trestného jednání je skutečnost, že správce daně podřadil stěžovatelem dovezené tabákové listy odborně nazývané částečně odřapíkovaný tabák do kategorie tabáku pro kouření podléhajícího spotřební dani, kdy tyto listy stěžovatel uváděl do oběhu tím, že je prodával konečným spotřebitelům bez jakékoli úpravy. Stěžovatel dovezené listy údajně toliko rozvážel do prodejen, tam je vážil a prodával konečným spotřebitelům. Žádným způsobem je přitom neupravoval. Druhý skutek, na nějž usnesení rovněž dopadá, spočívá v tom, že se stěžovatel neregistroval k dani z přidané hodnoty do 1. 7. 2014, kdy do obratové položky pro výpočet daně nezahrnul spotřební daň, kterou měl povinnost podle napadeného usnesení do obratu zahrnout. Toto jednání je v podstatě sekundárním jednáním závislým na posouzení jednání uvedeného na prvním místě.

4. Stěžovatel tvrdí, že ze zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o spotřebních daních“) vyplývá, že aby mohly tabákové listy podléhat dani z tabákových výrobků, musejí být výrobkem, tedy předmětem, který prošel výrobním procesem, a zároveň splňovat zákonem stanovené podmínky uvedené v jednom z odstavců § 101 zákona o spotřebních daních. Pojem výrobní proces je v zákoně o spotřebních daních dále popsán jako proces, při kterém 1. vybraný výrobek vznikne, 2. z vybraného výrobku, který je předmětem daně, vznikne vybraný výrobek, který je jiným předmětem daně, s výjimkou činností podle § 48 odst. 12, 3. z minerálního oleje, který je uvedený pod jedním kódem nomenklatury, vznikne minerální olej, který je uveden pod jiným kódem nomenklatury, s výjimkou činností podle § 45 odst. 12. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2005 sp. zn. 5 Afs 161/2004, v němž je uvedeno, že pokud žalobce nakoupenou surovinu dále přesíval, třídil, rozvažoval, balil a konečný produkt označil názvem, který předurčoval jeho účel použití, zhotovoval předmět – výrobek určený k odbytu, tedy vyráběl. Nic z uvedených činností stěžovatel se surovým tabákem neprováděl. Z toho dovozuje, že jím prodávané tabákové listy nejsou vybraným výrobkem ve smyslu zákona o spotřebních daních, když nesplňují definiční znaky výrobku, tedy předmětu, který je výsledkem výrobního procesu. Z protokolu Celně technické laboratoře vyplývá, že stěžovatelem prodávané listy jsou sušený, částečně odřapíkovaný tabák, přičemž vzorek nelze kouřit bez další úpravy. K tomu, aby tabák bylo možné kouřit, by bylo nutné ho nařezat, např. ostrým nožem na vlákna šířky 1 mm až 2 mm na kuchyňském prkénku, a pak

Sbirka_nalezu-77.indd 528 18.11.16 13:59

zabalit do cigaretového papírku, naplnit do cigaretové dutinky nebo lulky. Podle názoru stěžovatele je způsobilost ke kouření základním kritériem pro posouzení, zda se jedná či nejedná o vybraný výrobek ve smyslu zákona o spotřebních daních. Na podporu svých úvah stěžovatel zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013 č. j. 1 Afs 60/2013-31, který se týkal zajištění tabákových listů.

5. Stěžovatel tvrdí, že Generální ředitelství cel má v jeho věci k dispozici značné množství laboratorních analýz, jejichž vyhodnocením by podle jeho názoru mělo dospět k závěru, že jeho jednání by nemělo být kriminalizováno. Pro hodnocení je totiž důležitý stav odebraného vzorku, a nikoliv budoucí teoretická činnost koncového zákazníka, která promění tabákové listy na tabákový výrobek. Napadené rozhodnutí se však se zmiňovanými skutečnostmi nikterak nevypořádalo. V této souvislosti stěžovatel připomíná zásadu in dubio pro libertate.

6. Stěžovatel dodává, že rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, na nějž obecné soudy poukazují, není pravomocný a navíc se týká jiného způsobu manipulace s tabákovými listy, než je popisován v případě stěžovatele.

7. Stěžovatel tvrdí, že všechny uvedené skutečnosti měly obecné soudy při rozhodování o vazbě posoudit a zohlednit, což se nestalo.

8. Stěžovatel podrobně rekapituluje průběh řízení, argumentaci svou i nosné závěry odůvodnění obecných soudů. Je přesvědčen o tom, že v jeho věci nejsou dány důvody vazby podle § 67 písm. a), b) ani c) tr. řádu.

9. K otázce existence vazebního důvodu uvedeného v ustanovení § 67 písm. a) tr. řádu uvádí, že typová toliko objektivní hrozba vysokým trestem sama o sobě pro naplnění tohoto vazebního důvodu nestačí, což opakovaně konstatoval Ústavní soud. Odkaz na trestní sazbu dle zvláštní části trestního zákoníku je možný pouze ve vztahu ke konkrétním skutečnostem u specifického obviněného. Ty pak mohou způsobit zeslabení, či naopak zesílení obav z útěku. V posuzované věci se argumentace napadeného rozhodnutí krajského soudu omezuje pouze na konstatování hrozícího rozpětí trestní sazby, což stěžovatel považuje za zcela nedostatečné.

10. Ohledně vazby koluzní stěžovatel konstatuje, že obecné soudy odůvodnily tento vazební důvod tím, že by stěžovatel mohl působit na přesně nezjištěný počet osob zásobujících jednotlivé provozovny a přebírajících v některých případech tržbu, dále pak na osoby dosud nevyslechnuté z provozoven a skladu jeho obchodní společnosti. Podle názoru stěžovatele se jedná o pouhou fabulaci s úmyslem vytvořit dojem organizovaného zločinu. Celní správa se celému případu intenzivně věnovala od roku 2013 a do současné doby neztotožnila další členy skupiny ani spolupracovníky stěžovatele, neboť ve skutečnosti žádní nejsou. Prodavačky v provozovnách byly již vyslechnuty v rámci kontrol celní správy, přičemž veškerý

Sbirka_nalezu-77.indd 529 18.11.16 13:59

listinný materiál celní správa předala policii. V souladu s ustálenou judikaturou navíc nepostačuje pouhá domněnka možného ovlivňování, ale musí existovat konkrétní důvodná obava, že by stěžovatel dosud nevyslechnuté svědky ovlivňoval.

11. K důvodům vazby předstižné stěžovatel namítá, že v minulosti bylo provedeno 140 kontrol v jeho prodejnách. Jim však předcházely kontroly dovezeného zboží v centrálním skladu stěžovatele, kde zboží bylo zkontrolováno, propuštěno do dalšího prodeje, rozvezeno do prodejen a tam znovu zkontrolováno, zabaveno, podrobeno zkoumání v Centrální technické laboratoři Generálního ředitelství cel se závěrem, že zkoumané tabákové listy nejsou způsobilé ke kouření. Uvedené probíhalo pravidelně od roku 2013, aniž by orgány činné v trestním řízení jakkoli zasáhly. Stěžovatel vede kolem 100 správních žalob proti rozhodnutím správce daně, přičemž právní stav je nejasný, což zřejmě vyvolalo i návrh na změnu právní úpravy spotřební daně.

12. Podle názoru stěžovatele krajský soud nevyhodnotil správně skutková zjištění ohledně důvodnosti trestního stíhání i existence jednotlivých vazebních důvodů.

13. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové, který v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného usnesení. Uvedl, že nemá nic, čím by je blíže doplnil.

II.

14. Ústavní soud konstatuje, že 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 též ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

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

16. Ze spisu Okresního soudu v Hradci Králové sp. zn. 0 Nt 1627/2015 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

17. Usnesením Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 19. 2. 2015 č. j. 0 Nt 1627/2015-43 byl stěžovatel vzat do vazby z důvodů obsažených v ustanovení § 67 písm. a), b) a c) trestního řádu. Od 17. 2. 2015 je stěžovatel stíhán pro podezření ze spáchání zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 a 3 trestního zákoníku.

18. Soud prvního stupně konstatoval, že tabákové listy nakoupené stěžovatelem lze podřadit pod předmět spotřební daně podle § 101 odst. 6 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. Podle obecného soudu je rozhodující, zda je výrobek způsobilý ke

Sbirka_nalezu-77.indd 530 18.11.16 13:59

kouření, zda je možné jej kouřit, přičemž určení dovozce nemá na tuto otázku žádný vliv. Argumenty pro vzetí stěžovatele do vazby z důvodu uvedeného v ustanovení § 67 písm. a) trestního řádu (tzv. útěková vazba) spočívaly v ohrožení stěžovatele vysokým nepodmíněným trestem odnětí svobody a ve skutečnosti, že způsobená škoda dosahuje přibližně částky 84 000 000 Kč. Dále v tom, že stěžovatel není státním příslušníkem České republiky a nemá zde žádné trvalé vazby k místu bydliště či k osobám blízkým. K vazebnímu důvodu uvedenému v ustanovení § 67 písm. b) trestního řádu soud uvedl, že je zřejmé, že bude nutné slyšet osoby na jednotlivých provozovnách a případně ztotožněné osoby v pozici kurýrů v procesním postavení svědků. Důvody tzv. předstižné vazby dle ustanovení § 67 písm. c) trestního řádu krajský soud shledal v důvodné obavě z pokračování v trestné činnosti, podtržené existencí vysokých dluhů na spotřební dani. Soud zohlednil i skutečnost, že stěžovatel ukončil své podnikání jako fyzická osoba a přenesl je na právnickou osobu, mohl tak učinit i záměrně, aby i nadále mohl obchodovat s tabákovými listy.

19. Podanou stížnost stěžovatele proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové napadeným usnesením zamítl. K obsáhlým námitkám stěžovatele týkajícím se důvodů trestního stíhání stížnostní soud uvedl, že zatímní důkazy k závěru o existenci důvodů k podezření, že trestnou činnost mohl spáchat právě obviněný, přes stížnostní námitky obviněného postačují. Potvrdil, že důvody útěkové vazby spočívají ve skutečnosti, že je stěžovatel ohrožen vysokým trestem odnětí svobody a vykazuje pouze formální místo svého bydliště. Stejně tak krajský soud souhlasil s úvahami okresního soudu týkajícími se předstižné vazby a nemožnosti nahradit institut vazby jiným zákonným opatřením.

20. Dne 15. 5. 2015 státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové sdělil vazební věznici, že vazební důvod uvedený v ustanovení § 67 písm. b) trestního řádu v případě stěžovatele ze zákona odpadl.

III.

21. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

22. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem v řízení o ústavní stížnosti fyzické osoby je toliko ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Ústavní soud není 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. Výklad zákonných a podzákonných právních norem, který nešetří základní práva v co nejvyšší míře při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem, anebo interpretace, jež je

Sbirka_nalezu-77.indd 531 18.11.16 13:59

v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak znamenají porušení základního práva či svobody.

23. Podstatu ústavní stížnosti tvoří polemika stěžovatele s právním názorem obecných soudů ohledně důvodnosti jeho trestního stíhání a nezbytnosti omezení jeho osobní svobody vazbou, včetně zpochybnění důvodů, které svědčily závěru, že by se mohl trestnímu řízení vyhýbat, ovlivňovat dosud nevyslechnuté svědky či by mohl opakovat trestnou činnost, pro niž je stíhán.

24. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že vazba představuje zajišťovací institut sloužící k dosažení účelu trestního řízení, přičemž rozhodování o vazbě nelze chápat jako rozhodování o vině či nevině obviněného. Je tedy přirozené, že je vedeno vždy v rovině pouhé pravděpodobnosti (a nikoli jistoty) ohledně důsledků, které mohou nastat, nebude-li obviněný držen ve vazbě. Vazbu je však nutno náležitě odůvodnit konkrétními skutečnostmi, jež naplňují její zákonné důvody (§ 68 odst. 1 trestního řádu). Trestní řád to vyjadřuje slovy, že musí být naplněna „důvodná obava", že nastanou okolnosti, pro něž lze vazbu uvalit (§ 67 trestního řádu), resp. že rozhodnutí o vazbě musí být odůvodněno skutkovými okolnostmi (§ 68 odst. 1 věta druhá trestního řádu).

25. Zároveň Ústavní soud v minulosti již mnohokrát zdůraznil nutnost restriktivní interpretace důvodů vazby, neboť vazba má závažné negativní sociální a psychologické důsledky. Vazba izoluje obviněného od jeho rodinného a sociálního prostředí a může sloužit i jako prostředek nátlaku na obviněného, aby se dosáhlo jeho doznání [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 6/10 ze dne 20. 4. 2010 (N 89/57 SbNU 167; 163/2010 Sb.)]. Z toho plyne též požadavek přísné proporcionality jejího uložení ve vztahu ke sledovanému cíli. Přesto je věcí především obecných soudů posuzovat, zda je vazba v konkrétní věci nezbytným opatřením k dosažení účelu trestního řízení a zda tohoto účelu ani při vynaložení veškerého úsilí a prostředků ze strany orgánů činných v trestním řízení nelze dosáhnout jinak. Do příslušných úvah a rozhodnutí jimi podložených je Ústavní soud oprávněn zasáhnout v zásadě jen tehdy, není-li rozhodnutí obecného soudu o vazbě podloženo zákonným důvodem (srov. čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny) buď vůbec, anebo jestliže tvrzené a nedostatečně zjištěné důvody vazby jsou ve zjevném rozporu s kautelami plynoucími z ústavního pořádku.

26. V rámci posuzování tzv. vazebních rozhodnutí Ústavnímu soudu přísluší posuzovat pouze okolnosti spojené s vazebním rozhodováním, a nikoli hodnotit celý dosavadní průběh trestního řízení, i přesto, že podmínkou *sine qua non* při posuzování zákonnosti vzetí do vazby je z povahy věci samozřejmě i trvání důvodného podezření, že zadržená osoba spáchala trestný čin, což je vyjádřeno v dovětku ustanovení § 67 trestního řádu (zákon totiž vyžaduje, aby zjištěné skutečnosti nasvědčovaly tomu, že

Sbirka_nalezu-77.indd 532 18.11.16 13:59

skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, byl spáchán, má všechny znaky trestného činu a jsou zřejmé důvody k podezření, že tento trestný čin spáchal obviněný). Musí tedy jít o konkrétní skutečnosti, které musí být dostatečným a rozumným podkladem pro odůvodněné podezření, že skutek, který naplňuje znaky trestného činu, byl spáchán a že ho spáchal právě obviněný. Zásadně je třeba hodnotit všechny zjištěné skutečnosti, které mohou mít význam pro rozhodnutí o vzetí do vazby nebo o jejím prodloužení, ať už to svědčí pro podezření, že skutek, který naplňuje znaky trestného činu, byl spáchán a že ho spáchal obviněný, nebo proti takovému podezření a ve prospěch obviněného [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1252/08 ze dne 7. 7. 2008 (N 125/50 SbNU 85)].

27. Výše uvedené však samozřejmě neznamená, že by již při přezkumu ústavnosti uvalené vazby Ústavní soud mohl či měl přezkoumávat zákonnost doposud prováděných důkazů, neboť takto by v neúnosné míře zasahoval do jurisdikce obecných soudů, kterým přísluší pravomoc hodnotit důkazy získané pro trestní řízení v rámci hlavního líčení. Z těchto důvodů se v nyní posuzované věci Ústavní soud omezí pouze na přezkum těch námitek obsažených v ústavní stížnosti, které se bezprostředně dotýkají vazebních rozhodnutí.

28. V posuzované věci obsáhlou část argumentace stěžovatele tvoří námitky proti naplnění znaků stíhaného trestného činu, zejména existence protiprávnosti jako obligatorního znaku skutkové podstaty.

29. V této souvislosti nelze přehlédnout, že obdobně obsáhle stěžovatel uplatnil své námitky proti důvodnosti samotného trestního stíhání i ve své stížnosti proti usnesení soudu prvního stupně o vzetí do vazby. Předně zpochybňoval, zda se v případě produktu, se kterým obchodoval, jedná o tabákový výrobek ve smyslu ustanovení § 101 zákona o spotřebních daních. Uvedl k tomu i judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle jeho názoru je v otázce, zda je tabák způsobilý ke kouření, rozhodující okamžik odebrání vzorku, případně zajištění produktu, nikoli teoretická možnost úpravy produktu jeho koncovým odběratelem po opuštění sféry působení stěžovatele. Na podporu svých argumentů přiložil písemný protokol o zkoušce Celně technické laboratoře, vládní návrh změny zákona o spotřebních daních a důvodovou zprávu k němu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že orgány činné v trestním řízení v jeho případě kriminalizují legální činnost.

30. Ústavní soud shledal, že stížnostní soud na uvedené námitky stěžovatele zpochybňující existenci protiprávnosti jeho jednání nereagoval a své zamítavé rozhodnutí v této části odůvodnil jen zcela obecným konstatováním, že zatímní důkazy postačují k závěru, že tu jsou zřejmé důvody k podezření, „že trestnou činnost mohl spáchat právě obviněný“. Takto pojaté konstatování však neodpovídá požadavkům náležitého, to znamená

Sbirka_nalezu-77.indd 533 18.11.16 13:59

dostatečně podrobného, logického a přesvědčivého, odůvodnění rozhodnutí v trestní věci (srov. zejména ustanovení § 125 odst. 1, § 134 odst. 2 trestního řádu). Stížnostní soud se nikterak nevyjádřil ke konkrétním námitkám, kterými se stěžovatel snažil zpochybnit, že skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání, má všechny znaky trestného činu. Má-li být právo na přezkum usnesení o vzetí do vazby nadřízeným soudem zachováno, musí být i z odůvodnění zamítavého rozhodnutí stížnostního soudu seznatelné, jakým způsobem tento soud dospěl k závěru o neopodstatněnosti námitek stěžovatele. V postupu stížnostního soudu v posuzované věci, jenž se zcela vyhnul reakci na konkrétní námitky stěžovatele, je možné spatřovat porušení základního práva na spravedlivý proces.

31. Po prostudování vyžádaného spisu a po seznámení se s argumentací účastníků řízení Ústavní soud dospěl k přesvědčení, že napadeným rozhodnutím obecný soud porušil základní práva stěžovatele, neboť nerespektoval základní zásady stanovené pro rozhodování o vzetí do vazby a uvedené důvody vazby při ústavním přezkumu neobstojí.

32. K námitkám stěžovatele ohledně existence jednotlivých vazebních důvodů v případě vazby útěkové podle § 67 písm. a) trestního řádu obecné soudy argumentovaly, že její důvodnost spočívá (krom jiného) v ohrožení stěžovatele vysokým trestem odnětí svobody, což stěžovatel napadal jako nepřípadné a odkazoval na judikaturu Ústavního soudu, která opakovaně odmítla, že by hrozba vysokým trestem mohla být jediným obecným důvodem pro vzetí osoby do vazby.

33. Ústavní soud se s touto argumentací stěžovatele ztotožňuje, neboť skutečně ve více případech již konstatoval, že „vazební detence trestně stíhané osoby při hrozícím vysokém trestu podle § 67 písm. a) trestního řádu nemusí být vždy namístě, resp. specifické okolnosti případu v relaci k váze a průkaznosti argumentů svědčících pro útěkovou vazbu mohou být co do své přesvědčivosti zeslabeny konkrétními skutečnostmi jiného druhu na straně obviněného, tedy ‚silnými' důvody, jež pro svůj obsah opodstatněnost útěkové vazby vylučují" [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2665/13 ze dne 12. 12. 2013 (N 217/71 SbNU 545)]. Opačný výklad by ostatně odporoval dikci zákona i samotnému smyslu předmětného vazebního důvodu, jelikož hrozba vysokého trestu musí teprve vést – na základě konkrétních skutečností – k důvodné obavě, že obviněný uprchne nebo že se bude skrývat, aby se tak trestnímu stíhání nebo trestu vyhnul [viz též nález sp. zn. I. ÚS 432/01 ze dne 17. 1. 2002 (N 8/25 SbNU 55)].

34. Krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl i další argumenty svědčící podle jeho názoru o nezbytnosti vazebního stíhání stěžovatele (v případě útěkové i předstižné vazby). V tomto ohledu jsou tedy rozhodnutí souladná s konstantní judikaturou Ústavního soudu a stejně tak respektují i dřívější závěry Ústavního soudu, že „hrozbou vysokým trestem" lze

Sbirka_nalezu-77.indd 534 18.11.16 13:59

odůvodnit uložení útěkové vazby toliko v těch případech, kdy na základě zjištěných skutečností opodstatňujících důvodnost podezření ze spáchání zvlášť závažného trestného činu lze předpokládat uložení trestu odnětí svobody ve výši nejméně kolem osmi let [srov. nález sp. zn. III. ÚS 566/03 ze dne 1. 4. 2004 (N 48/33 SbNU 3)], což je i případ stěžovatele.

35. Na druhé straně však Ústavní soud zdůrazňuje, že je nutno posoudit opodstatněnost těchto dalších důvodů pro další trvání vazby stěžovatele, protože pokud by byly shledány neopodstatněnými, zůstala by hrozba vysokého trestu důvodem jediným, jenž by samostatně v daném případě obstát nemohl. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že obviněný je oprávněn vznášet argumenty, které představují protiváhu konkrétních skutečností odůvodňujících vazbu, přičemž mezi těmito kritérii se při výsledném hodnocení uplatní princip úměrnosti (proporcionality), a soud k nim musí přihlížet a vypořádat se s nimi. Je pak věcí obecných soudů, aby při důkladné znalosti skutkových okolností a důkazní situace té které věci svědomitě posoudily (v kterémkoli stadiu řízení), zda další trvání vazby je opatřením nezbytným pro dosažení účelu trestního řízení a zda tohoto účelu ani při vynaložení veškerého úsilí a prostředků ze strany orgánů v trestním řízení činných nelze dosáhnout jinak [viz nález sp. zn. III. ÚS 18/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 88/6 SbNU 145)].

36. Na základě výše uvedeného Ústavní soud přezkoumal další důvody uvedené ve vazebních rozhodnutích obecných soudů a shledal, že samostatně ani ve svém souhrnu nemohou opodstatnit zásahy do osobní svobody stěžovatele.

37. Ústavní soud se předně zabýval otázkou, zda skutečnost, že jednáním stěžovatele měla být způsobena škoda v celkové výši přibližně 84 000 000 Kč, je státním příslušníkem Polské republiky, který často obchodně pobývá v zahraničí, byl mu vydán průkaz zdravotního pojištění v Holandsku, celní orgán mu vyměřil vysoké částky dlužné spotřební daně a nyní nepodniká jako osoba fyzická, nýbrž založil společnost s ručením omezeným EKO NATURAL, může vést k závěru o hrozbě maření trestního stíhání a zda tento argument obstojí při ústavněprávním přezkumu vazby. Ústavní soud totiž již dříve judikoval, že útěkovou (i předstižnou) vazbu lze použít pouze za účelem zamezení reálného rizika, že obviněný – či obžalovaný – uprchne nebo se bude skrývat, aby se vyhnul trestnímu stíhání nebo trestu (či že bude opakovat trestnou činnost, pro niž je stíhán) a argumenty použité soudy k odůvodnění tohoto reálného rizika (či důvodné obavy) musí mít jasnou vazbu k danému riziku [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1694/14 ze dne 28. 7. 2014 (N 146/74 SbNU 241)].

38. Argument ohledně výše způsobené škody v podstatě odpovídá hrozbě trestu, který stěžovatelovi hrozí, neboť právě výše způsobené škody zvyšuje společenskou škodlivost a podřazuje jednání pod kvalifikovanou

Sbirka_nalezu-77.indd 535 18.11.16 13:59

skutkovou podstatu stíhaného trestného činu. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel je hlášen k trvalému pobytu na adrese H., H. K. Tvrdí, že v České republice žije po dobu zhruba dvaceti let, česky rozumí velmi dobře, ke komunikaci s ním není potřeba tlumočník. Podniká řadu cest do zahraničí, ať již obchodních, tak i soukromých, má však zájem působit i nadále v České republice a starat se o své zaměstnance. Skutečnost, že je státním příslušníkem Polské republiky a byl u něj nalezen průkaz zdravotního pojištění vydaný v Holandsku, se v těchto souvislostech nejeví jako konkrétní skutečnost zvyšující nebezpečí vyhýbání se trestnímu stíhání nebo trestu. Již od roku 2013 je dovoz surového tabáku ze zahraničí, který stěžovatel provozuje, podrobován šetření celních orgánů a správce daně proti němu vede několik desítek správních řízení, v nichž se stěžovatel aktivně brání a má zájem své přesvědčení ve správním řízení prokázat.

39. Dále Ústavní soud hodnotil, zda lze za vazebně relevantní důvod předstižné vazby považovat skutečnost, že stěžovateli byl celními orgány doměřen vysoký dluh, což soudy uvedly jako argument, že by stěžovatel mohl opakovat trestnou činnost, pro kterou je stíhán. Z judikatury zdejšího soudu plyne, že existence důvodu předstižné vazby podle ustanovení § 67 písm. c) trestního řádu je závislá mj. na osobním postoji obviněného, jeho sklonech, návycích, na jeho aktuálním zdravotním stavu, rodinném zázemí nebo na prostředí, v němž se obviněný pohybuje [srov. nález sp. zn. III. ÚS 612/06 ze dne 30. 11. 2006 (N 215/43 SbNU 393)]. Při hodnocení opodstatněnosti předstižné vazby tedy musí soudy vážit veškeré okolnosti, které by mohly odůvodnit omezení osobní svobody za účelem neopakování trestné činnosti. Takto obecné soudy postupovaly, když za relevantní argument považovaly finanční situaci stěžovatele. Ústavní soud však podotýká, že při hodnocení společenské či finanční situace osoby, jež má být vzata do vazby či v ní být ponechána, musí soudy postupovat velmi obezřetně, a je třeba v zásadě odmítnout, aby kupříkladu špatná finanční situace stěžovatele mohla být samostatným vazebním důvodem předstižné vazby. Teprve souhrn dalších okolností by k těmto závěrům mohl vést, poněvadž v opačném případě by docházelo k neakceptovatelné ostrakizaci osoby, o jejíž vazbě je rozhodováno, neboť existence dluhů nemůže sama o sobě potvrzovat domněnku o dalším páchání trestné činnosti. V opačném případě by ve své podstatě nebyl dodržen požadavek na restriktivní přístup k hodnocení vazebních důvodů.

40. Podobně z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že skutečnost, že obviněný je nezaměstnaný nebo že nemá rodinu, nemůže sama o sobě znamenat, že by mohl mít tendenci páchat další trestnou činnost (srov. *Sulaoja proti Estonsku*, rozsudek ze dne 15. 2. 2005, stížnost č. 55939/00, § 64, nebo *Pshevecherskiy proti Rusku*, rozsudek ze dne 24. 5. 2007, stížnost č. 28957/02, § 68). V případě stěžovatele soudy nehodnotily,

Sbirka_nalezu-77.indd 536 18.11.16 13:59

zda dluhy přinášejí stěžovateli obtíže. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že charakter stěžovatelových dluhů nevypovídá o opodstatněnosti obavy před opakováním trestné činnosti, pro niž je stíhán, po propuštění stěžovatele z vazby. V těchto úvahách se navíc obecné soudy pohybovaly v natolik abstraktní rovině, že jejich odůvodnění nedostojí požadavku Ústavního soudu na konkrétnost rozhodovacích důvodů. Obdobné lze konstatoval i o poznámce, že stěžovatel ukončil své podnikání jako fyzická osoba a založil společnost s ručením omezeným, v níž je jediným jednatelem a společníkem. Nadto nelze odhlédnout ani od toho, že stěžovatel vede celou řadu správních řízení, je si tedy vědom svých případných závazků, avšak z jeho výpovědi nikterak nevyplynulo, že po propuštění na svobodu by nebyl schopen své případné dluhy splácet. Úvahy obecných soudů, že dluhy stěžovatele odůvodňovaly vzetí do předstižné vazby, tedy neobstojí, neboť nejsou podepřeny relevantními konkrétními skutečnostmi a v jimi předestřených konkrétních skutečnostech nelze shledat důvodnou obavu z bezprostředního a akutního opakování trestné činnosti.

41. Argumentaci stížnostního soudu, že stěžovatel je přesvědčen, že s tabákovými listy může obchodovat i nadále, kterou uvedl na podporu existence vazby předstižné, nelze za situace, kdy se odmítl vypořádat z námitkami stěžovatele ohledně naplnění všech znaků skutkové podstaty stíhaného trestného činu, akceptovat.

42. Ohledně existence důvodů koluzní vazby podle § 67 písm. b) trestního řádu je namístě uvést, že dne 15. 5. 2015 státní zástupce Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové sdělil vazební věznici, že tento vazební důvod v případě stěžovatele ze zákona odpadl, omezení svobody stěžovatele z tohoto důvodu tedy již netrvá. Nad rámec uvedeného Ústavní soud připomíná, že naplněním požadavku uvedení „konkrétních skutečností", z nichž vyplývá důvodná obava, ve smyslu ustanovení § 67 trestního řádu je nutno rozumět konkrétní argumentaci ohledně povahy důkazů, které je nutno provést, jakož i analýzu okolností, jež svědčí pro možnost působení na nevyslechnuté svědky. Pouhé domněnky a obavy přitom pro uložení vazby nepostačují [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 470/05 ze dne 23. 5. 2006 (N 104/41 SbNU 315), sp. zn. III. ÚS 188/99 ze dne 4. 11. 1999 (N 156/16 SbNU 157), sp. zn. IV. ÚS 257/2000 ze dne 25. 1. 2001 (N 18/21 SbNU 159) a další].

43. Ústavní soud míní, že rozhodnutí krajského soudu z hlediska požadavků na adekvátnost odůvodnění soudních rozhodnutí neobstojí. V judikatuře zdejšího soudu vystupuje konstantně opakovaná zásada, že ve vazebních rozhodnutích je potřeba zhodnotit všechny okolnosti svědčící pro i proti omezení osobní svobody jednotlivce, což musí být náležitě a pečlivě odůvodněno [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1348/07 ze dne 7. 7. 2008 (N 124/50 SbNU 79)]. Právě požadavek řádného a vyčerpávajícího

Sbirka_nalezu-77.indd 537 18.11.16 13:59

odůvodnění rozhodnutí jako jedné ze základních podmínek spravedlivého, resp. ústavně souladného rozhodnutí vyplývá i z ústavního zákazu výkonu libovůle soudy (čl. 2 odst. 2 Listiny v návaznosti na § 125 trestního řádu). K parametrům odůvodnění pak ve své rozhodovací praxi Ústavní soud deklaroval, že ústavně zaručenému právu na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny) odpovídá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit a v tom rámci se adekvátně, co do myšlenkových konstrukcí racionálně logickým způsobem vypořádat s argumentačními tvrzeními uplatněnými účastníky řízení a na konkrétní (přesně formulované) námitky stěžovatele náležitým způsobem reagovat [srov. rozhodnutí vydaná ve věcech sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213), sp. zn. III. ÚS 521/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 70/40 SbNU 691), sp. zn. III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), sp. zn. III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371), sp. zn. I. ÚS 3184/07 ze dne 17. 4. 2008 (N 71/49 SbNU 61), sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565)]. Těmto zásadám posuzované rozhodnutí nedostálo. Je třeba dát za pravdu stěžovateli, že rozhodnutí krajského soudu je pouze zopakováním vazebních důvodů, aniž by tento soud jakkoli rozvedl jejich opodstatnění či se vypořádal s argumenty stěžovatele obsaženými ve stížnosti proti předchozímu vazebnímu rozhodnutí, což zajisté nenaplňuje požadavky na úplnost a přesvědčivost soudního rozhodnutí. Posuzované usnesení tak z hlediska práva na spravedlivý proces neobstojí.

44. Ústavní soud ze všech shora předestřených důvodů uzavírá, že obecný soud svým rozhodnutím porušil právo stěžovatele na osobní svobodu garantované v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny a právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

45. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 538 18.11.16 13:59

Č. 105
K významu dobré víry při nabytí nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka

Odvolací soud ani dovolací soud se v projednávané věci nezabývaly otázkou dobré víry na straně stěžovatelky. Tyto soudy tedy ani nevážily možnost působení dobré víry stěžovatelky ve smyslu judikatury Ústavního soudu a naplnění dobré víry stěžovatelky s ohledem na všechny okolnosti případu nehodnotily. Již tímto jejich postupem došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a na ochranu majetku.

Právní posouzení věci uvedenými soudy pak nelze hodnotit jinak než jako rozporné se závaznou judikaturou Ústavního soudu, a tedy jako porušení principu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, čímž taktéž došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a v důsledku i práva na ochranu majetku.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka – ze dne 8. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 402/15 ve věci ústavní stížnosti Jitky Šenové, zastoupené Mgr. Michalem Vojáčkem, advokátem, advokátní kancelář se sídlem Praha 2, Americká 17, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3144/2014-882 ze dne 26. 11. 2014, kterým bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání, a proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 243/2010-832 ze dne 20. 1. 2014 vydanému v řízení o určení vlastnického práva k nemovitostem, za účasti Věry Volfové, zastoupené JUDr. Violetou Jiráčkovou, advokátkou, advokátní kancelář se sídlem Praha 7, Dukelských hrdinů 976/12, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3144/2014-882 ze dne 26. 11. 2014 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 243/2010-832 ze dne 20. 1. 2014 bylo zasaženo do práv stěžovatelky na ochranu majetku a na spravedlivý proces zakotvených v čl. 11 odst. 1 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 3144/2014-882 ze dne 26. 11. 2014 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 243/2010-832 ze dne 20. 1. 2014 se ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 539 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností podanou podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka s odkazem na porušení svých práv na ochranu majetku a na spravedlivý proces zaručených čl. 11 odst. 1 a 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 domáhala zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí.

2. Ústavní soud zjistil, že Obvodní soud pro Prahu 6 rozsudkem č. j. 18 C 132/2000-597 ze dne 10. 11. 2009 v řízení o žalobě o určení vlastnictví se vzájemným návrhem strany žalované rozhodl, že žaloba na určení, že vedlejší účastnice je vlastníkem domu č. p. X1 na pozemku p. č. X2, pozemku p. č. X2 a pozemku p. č. X3, vše v k. ú. Dejvice, zapsané na LV č. X4 u Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu, Katastrálního pracoviště Praha, (dále jen „Nemovitosti“), se zamítá (výrok I), určil, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem Nemovitostí (výrok II), a rozhodl o nákladech řízení včetně nákladů řízení státu (výroky III až V). K odvolání vedlejší účastnice Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) rozsudkem č. j. 39 Co 243/2010-726 ze dne 14. 11. 2011 rozsudek soudu prvního stupně změnil ve výroku I tak, že se určuje, že vlastníkem Nemovitostí je vedlejší účastnice (výrok I), ve výroku II tak, že se zamítá žaloba, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem nemovitostí (výrok II), a rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů včetně nákladů řízení státu (výroky III a IV). K dovolání stěžovatelky Nejvyšší soud rozsudkem č. j. 30 Cdo 1228/2012-779 ze dne 24. 4. 2013 rozsudek odvolacího soudu č. j. 39 Co 243/2010-726 ze dne 14. 11. 2011 zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení. Odvolací soud následně v záhlaví označeným rozsudkem znovu rozsudek soudu prvního stupně změnil ve výroku I tak, že se určuje, že vlastníkem Nemovitostí je vedlejší účastnice (výrok I), ve výroku II tak, že se zamítá žaloba, že stěžovatelka je výlučným vlastníkem Nemovitostí (výrok II), a rozhodl o nákladech řízení před soudy všech stupňů včetně nákladů řízení státu (výroky III a IV). Dovolání stěžovatelky Nejvyšší soud v záhlaví uvedeným usnesením odmítl (výrok I) a rozhodl o nákladech dovolacího řízení (výrok II).

II.

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že ve věci není sporu, že stěžovatelka uzavřela kupní smlouvu o převodu Nemovitostí s p. Holubem v dobré víře, že jedná s vlastníkem Nemovitostí zapsaným v katastru nemovitostí, v němž nebyla zapsána žádná poznámka spornosti, a ani z jiných okolností nevyplývalo nic, co by dobrou víru stěžovatelky narušovalo.

Sbirka_nalezu-77.indd 540 18.11.16 13:59

S vedlejší účastnicí a jejími tvrzeními byla podle ústavní stížnosti stěžovatelka poprvé konfrontována až v době po uzavření předmětné smlouvy a poté, kdy bylo její vlastnické právo již zapsáno do katastru nemovitostí, když byla stěžovatelka kontaktována vedlejší účastnicí s tvrzením, že ona je ve skutečnosti pravým vlastníkem Nemovitostí, které zdědila po p. Zavadilovi, a že podpis na kupní smlouvě uzavřené mezi p. Zavadilem a p. Holubem je padělaný.

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že dovolání stěžovatelky proti ústavní stížností napadenému rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo Nejvyšším soudem jeho ústavní stížností napadeným usnesením odmítnuto s odvoláním na právní názor velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (dále jen „velký senát Nejvyššího soudu“) vyjádřený v paralelně probíhajícím soudním řízení v rozsudku sp. zn. 31 Cdo 1168/2013 ze dne 12. 11. 2014, v němž Nejvyšší soud nerespektoval právní názory Ústavního soudu vyjádřené v jeho nálezech sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163), sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359), sp. zn. I. ÚS 143/07 ze dne 25. 2. 2009 (N 35/52 SbNU 359) a dalších ani závaznou precedenční povahu jeho nálezů a setrval na argumentaci vyjádřené již v předchozích (Ústavním soudem překonaných) rozhodnutích Nejvyššího soudu, např. v rozsudcích sp. zn. 30 Cdo 2433/2013 ze dne 23. 10. 2013 a sp. zn. 30 Cdo 2017/2013 ze dne 8. 10. 2013. Takový postup je však podle stěžovatelky protiústavní a bylo jím porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Rozhodnutí městského soudu pak podle stěžovatelky nabytí vlastnického práva v dobré víře od osoby, která byla zapsána jako nepochybný vlastník nemovitosti ve veřejné evidenci, zcela pominulo.

5. Stěžovatelka dále namítá, že s výjimkou právní otázky „nabytí vlastnického práva k nemovitosti od nevlastníka nabyvatelem v dobré víře“, dovolací soud chybně ostatní dovolací argumentaci posoudil paušálně tak, že směřuje pouze do skutkových zjištění, nikoliv do právních otázek, a dovolání stěžovatelky odmítl.

6. Stěžovatelka dále uvádí, že pokud se Nejvyšší soud ve svém zrušovacím rozhodnutí věnoval otázce důkazního břemene a dospěl k závaznému právnímu názoru, že to je vedlejší účastnice (nikoliv stěžovatelka), kdo v řízení nese důkazní břemeno, měl tím na mysli povinnost tvrdit a zejména prokázat, že p. Holub předmětnou kupní smlouvu padělal. S přihlédnutím k opakovaně znalecky zjištěné pravosti podpisu p. Zavadila na kupní smlouvě i potvrzení o převzetí kupní ceny by podle stěžovatelky muselo být prokázáno, že p. Holub kupní smlouvu padělal jiným způsobem než napodobením podpisu, avšak žádná z těchto skutečností v řízení prokázána nebyla a vedlejší účastnice žádné důkazní návrhy k této věci v průběhu řízení nenavrhla. Odvolací soud podle stěžovatelky namísto toho, aby

Sbirka_nalezu-77.indd 541 18.11.16 13:59

vedlejší účastnici vedl k tvrzení a prokázání rozhodných skutečností v souladu se závaznými pokyny dovolacího soudu, v obnoveném odvolacím řízení jen znovu zhodnotil (přehodnotil) již v dřívějším řízení provedené důkazy (resp. jejich část) a na základě jejich přehodnocení dospěl k jinému závěru o skutkovém stavu než ve svém předchozím, Nejvyšším soudem zrušeném, rozhodnutí. Odvolací soud tedy podle stěžovatelky v ústavní stížností napadeném rozhodnutí formálně předstíral, že respektuje závazné pokyny Nejvyššího soudu, ale ve skutečnosti tyto závazné pokyny nerespektoval a jeho napadený rozsudek je aktem libovůle, neboť na základě nezměněného skutkového stavu dospěl k odlišným skutkovým zjištěním oproti předchozímu skutkovému zjištění „neunesení důkazního břemene stěžovatelkou" a nově dospěl k závěru o „unesení důkazního břemene vedlejší účastnicí", přičemž neprovedl, s výjimkou dvou důkazů, z nichž však žádné nové skutečnosti nezjistil, ve věci žádné nové, dříve neznámé důkazy. Městský soud podle stěžovatelky při nezměněném skutkovém stavu pouze „přizpůsobil" své hodnocení skutkového stavu tak, aby mohl rozhodnout shodně jako ve svém předchozím, dovolacím soudem zrušeném, rozhodnutí. Odvolací soud tedy podle ústavní stížnosti neprovedl důkazní řízení v souladu se závazným pokynem dovolacího soudu a ve věci rozhodl, aniž by byla skutečnost tvrzeného padělání kupní smlouvy jakkoliv tvrzena, prokázána a objasněna, když však měl v souladu se závazným pokynem dovolacího soudu naopak rozhodnout tak, že důkazní břemeno ve věci neunesla vedlejší účastnice, a podanou žalobu zamítnout. Stěžovatelka považuje provedeným dokazováním za prokázané, že kupní smlouva uzavřená mezi p. Zavadilem a p. Holubem vyjadřuje pravou, vážnou a svobodnou vůli p. Zavadila, přičemž tato skutečnost vyplývá shodně s pokynem dovolacího soudu závazným pro odvolací soud již ze samotného předložení předmětné listiny a prokázání (početnými znaleckými posudky) pravosti podpisu p. Zavadila na této listině. Odvolací soud pak podle ústavní stížnosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela pominul potvrzení o předání kupní ceny p. Holubem p. Zavadilovi, přičemž se v odůvodnění svého rozhodnutí s touto listinou nijak nevypořádal, stejně jako pominul část dalších podstatných skutečností, jako např. závěry trestního řízení ve věci či rozpory ve svědeckých výpovědích.

7. Postup odvolacího soudu při vydání ústavní stížností napadeného rozhodnutí je tak podle stěžovatelky možné charakterizovat jako formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti a jeho rozhodnutí v sobě nese prvky libovůle. Ačkoliv pak podle ústavní stížnosti právě popsanou libovůli odvolacího soudu stěžovatelka uvedla jako jeden z důvodů dovolání a formulovala konkrétní právní otázky, které odvolací soud ve svém rozhodnutí chybně vyřešil, dovolací soud se s touto námitkou nevypořádal.

Sbirka_nalezu-77.indd 542 18.11.16 13:59

III.

8. Ústavní soud si k ústavní stížnosti vyžádal vyjádření Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a vyjádření vedlejší účastnice řízení Věry Volfové. Petr Holub, označený stěžovatelkou jako vedlejší účastník řízení o ústavní stížnosti, toto postavení jakožto vedlejší účastník řízení před obecnými soudy (§ 93 o. s. ř.) nemá, a proto s ním Ústavní soud jako s vedlejším účastníkem v řízení o ústavní stížnosti nejednal.

9. Za Nejvyšší soud vyjádření zaslal předseda senátu 30 Cdo JUDr. Pavel Vrcha. Nejvyšší soud ve vyjádření předně zcela odkázal na odůvodnění svého v záhlaví označeného rozhodnutí. Nad rozsah tohoto odůvodnění uvedl, že po vydání nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2219/12 (viz výše), v němž byl poprvé formulován nový způsob nabytí nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka nabyvatelem jednajícím v dobré víře v zápis do katastru nemovitostí, senátu 30 Cdo napadla věc původně vedená pod sp. zn. 30 Cdo 1168/2013, v níž byla k řešení právní otázka nabytí nemovitosti od nevlastníka. Senát 30 Cdo, který se podle vyjádření seznámil s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu, neprodleně věc předložil k rozhodnutí velkému senátu Nejvyššího soudu, neboť se chtěl odklonit od dosavadní judikatury dovolacího soudu s ohledem na závaznost předmětného nálezu Ústavního soudu a v něm (vy)řešené otázky mj. i s ohledem na jeho plenární judikaturu ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 75/04 [nález sp. zn. Pl. ÚS 75/04 ze dne 13. 6. 2006 (N 119/41 SbNU 485; 452/2006 Sb.)] a sp. zn. Pl. ÚS 78/06 [nález sp. zn. Pl. ÚS 78/06 ze dne 16. 10. 2007 (N 162/47 SbNU 145; 307/2007 Sb.)], na kterou Ústavní soud navazoval a prohluboval ji. Jak podle vyjádření bylo vyloženo v odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení dovolacího soudu, velký senát Nejvyššího soudu v rozsudku sp. zn. 31 Cdo 1168/2013 ze dne 12. 11. 2014 zaujal právní názor, že přisvědčuje výše citované plenární judikatuře Ústavního soudu a i nadále zaujímá právní názor, že v poměrech předchozí civilní úpravy nebylo možné – mimo zákonem stanovené způsoby – nabýt vlastnické právo k nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka, a zdůraznil rovněž, že tříčlenné senáty Nejvyššího soudu nemohou samy o sobě změnit svou judikaturu prostým převzetím názoru vyplývajícího z nálezu Ústavního soudu vydaného rovněž tříčlenným senátem. Senát 30 Cdo tedy podle vyjádření v naznačené procesní situaci postupoval zákonem předvídaným způsobem [§ 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)] a v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu. Za této situace podle vyjádření proto senát 30 Cdo při rozhodování o dovolání v projednávané věci vycházel ze shora označeného rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu, který se vyjádřil i k dosavadní judikatuře Ústavního soudu a vyložil,

Sbirka_nalezu-77.indd 543 18.11.16 13:59

proč nereflektuje judikaturu připouštějící shora popsaný nový způsob originárního nabytí vlastnického práva, aniž by tak učinil zákonodárce.

10. Nejvyšší soud dále uvádí, že v nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163) se na straně jedné konstatuje, že předchozí právní úprava neobsahovala institut nabytí nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka na základě dobré víry nabyvatele v zápis v katastru nemovitostí, na straně druhé se ovšem takový způsob tímto nálezem zavádí, jako by tak činil zákonodárce, to vše v situaci, kdy úprava materiální publicity obsažená v § 11 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, byla Ústavním soudem v jeho předcházející judikatuře shledána jako nedostatečná. V plenárním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) se podle Nejvyššího soudu mj. uvádí: „Akceptace i dalších pramenů kromě práva psaného (zejména obecných právních principů) evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy, evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy.“ A Ústavní soud na tuto otázku podle vyjádření odpověděl v tom směru, že „v systému psaného práva má přitom obecné právní pravidlo (obecný právní princip) charakter samostatného pramene práva pouze *preater legem*“. V souvislosti s otázkou přijetí nové skutkové podstaty nabytí nemovité věci od nevlastníka, mimo zákonem předvídané způsoby, pak podle Nejvyššího soudu lze poukázat na další plenární nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ze dne 7. 4. 2009 ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/08 ze dne 27. 5. 2009 (N 82/53 SbNU 33; 171/2009 Sb.), v němž se uvádí: „Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je zdrojem veškeré státní moci lid a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o tom, jak ten který institut konkrétně upraví. Není tedy ve svých úvahách vázán stanoviskem aplikační praxe. Rozhodne-li se změnit nějaké pravidlo, byť je v povědomí právní veřejnosti zažito, nese za takové rozhodnutí leda politickou odpovědnost. Navrhovatel si musí uvědomit, že justice je realizátorem jednotné, normativně vyjádřené státní vůle. Jinak než vahou svých odborných argumentů na podobu zákona působit nemůže. A nemůže tak činit ani Ústavní soud, který je pouze negativním zákonodárcem, a to jen v souvislosti s kontrolou ústavnosti zákona, nikoliv též jeho ‚doktrinární čistoty‘.“

11. Podle vyjádření Nejvyššího soudu velký senát Nejvyššího soudu zdůraznil, že z plenárních nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 75/04 a sp. zn. Pl. ÚS 78/06 (viz výše) vyplývá, že pouze zákonem stanovené způsoby nabytí vlastnického práva jsou ústavně souladné, což je plně uplatnitelné i pro případy, kdy dojde (po právu) k odstoupení od převodní smlouvy

Sbirka_nalezu-77.indd 544 18.11.16 13:59

mezi A a B poté, co B převedl své vlastnické právo na nabyvatele C, případně došlo-li v dané posloupnosti k dalším převodům, přičemž Ústavní soud (ve věci sp. zn. Pl. ÚS 78/06) zdůraznil, že dříve, než došlo k odstoupení od smlouvy mezi A a B, převodce B v souladu s právem mohl převést vlastnické právo na nabyvatele C atd., takže případně následné odstoupení jednoho z účastníků převodní smlouvy mezi A a B již nemůže ovlivnit věcněprávní vztah náležející subjektu C, D atd., jenž v mezidobí předmětný nemovitý majetek řádně nabyl, a proto jej nemůže pozbýt. Nejvyšší soud uvádí, že popsaný model je podle velkého senátu Nejvyššího soudu třeba důsledně odlišovat od situace, kdy převodní smlouva je již od samého začátku absolutně neplatná, přičemž velký senát Nejvyššího soudu nesdílí závěr, že soudem založená nová právní norma – nabytí nemovitosti od nevlastníka nabyvatelem jednajícím v důvěře v zápis do katastru nemovitostí – představuje „prohloubení" této judikatury (viz bod 53 nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12), nýbrž naopak, že je s touto plenární judikaturou v (přímém) rozporu, a proto pro velký senát Nejvyššího soudu je i nadále relevantní právě ona plenární judikatura při řešení uvedené právní otázky. Nejvyšší soud dále uvádí, že pokud velký senát Nejvyššího soudu bude i nadále zachovávat tento právní názor, zatímco některé tříčlenné senáty Ústavního soudu budou zase zaujímat právní názor vyplývající z nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12, že jde o prohloubení této plenární judikatury, pak bez předložení věci plénu Ústavního soudu tato judikatorní oscilace nemůže mít konce, pokud nebudou pravomocně rozsouzeny stovky dalších, dosud trvajících soudních sporů v dané materii. Senát 30 Cdo pak podle vyjádření Nejvyššího soudu buď bude v konkrétní věci vázán právním názorem vyplývajícím z příslušného kasačního rozhodnutí Ústavního soudu, nebo v ostatních případech, pokud v pozdějších rozhodnutích Ústavního soudu bude reagováno na zmíněný rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu, bude muset opět podle § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. věc předložit velkému senátu Nejvyššího soudu k rozhodnutí, který zřejmě opět rozhodne stejně jako ve věci sp. zn. 31 Cdo 1168/2013.

12. Navíc podle Nejvyššího soudu i zákonodárce např. v důvodové zprávě k novému katastrálnímu zákonu č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), stejně jako právní doktrína, zcela jasně uvedl, že dosavadní právní úprava nabytí nemovitosti od nevlastníka nabyvatelem jednajícím v důvěře v zápis v katastru nemovitostí neumožňovala.

13. S přihlédnutím k výše uvedenému lze podle Nejvyššího soudu vyslovit názor, že nálezem sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 došlo k posunutí hranice od výkladu a aplikace platných a účinným právních norem skrze ústavněprávní principy a ideu spravedlnosti k formování nového pravidla chování, jehož skutková podstata je s odůvodněním na tyto principy – mimo stávající právní předpisy – nově vytvářena, což komentované

Sbirka_nalezu-77.indd 545 18.11.16 13:59

rozhodnutí činí značně problematickým, jakkoliv Ústavní soud sledoval zjednání nápravy v oblasti týkající se převodů nemovitého majetku a problémů plynoucích z poloviča té zásady materiální publicity.

14. Za městský soud zaslal vyjádření k ústavní stížnosti předseda senátu 39 Co JUDr. Jiří Cidlina. Stěžovatelka podle něho shrnuje v ústavní stížnosti argumenty uplatněné v průběhu řízení vztahující se k hodnocení provedených důkazů a doplňuje důvody, pro které je podle ní neústavním jak rozhodnutí odvolacího, tak dovolacího soudu. Pokud jde o hodnocení provedených důkazů, odkazuje odvolací soud na odůvodnění svého rozhodnutí. V rámci dokazování i při hodnocení důkazů se podle vyjádření odvolací soud snažil postupovat způsobem, aby k porušení ústavních práv účastníků, zejména práva na spravedlivý proces, nedošlo, tedy způsobem plynoucím z právních předpisů. Totéž podle vyjádření platí i pro vyhotovené rozhodnutí, v němž se odvolací soud vypořádával s námitkami účastníků. Podle názoru městského soudu tak k porušení ústavních práv stěžovatelky nedošlo.

15. Vedlejší účastnice Věra Volfová podle svého vyjádření s ústavní stížností stěžovatelky a jejími argumenty nesouhlasí a plně se ztotožňuje s ústavní stížností napadeným rozsudkem městského soudu a usnesením Nejvyššího soudu.

16. Vedlejší účastnice podle vyjádření souhlasí se závěrem odvolacího soudu, že se jí podařilo unést důkazní břemeno o tom, že k uzavření kupní smlouvy mezi p. Zavadilem a p. Holubem způsobem popsaným p. Holubem a svědkem p. Srpem nemohlo dojít, stejně jako souhlasí se skutkovým závěrem odvolacího soudu, že uvedená kupní smlouva nebyla řádně v písemné formě uzavřena. Vedlejší účastnice dále uvádí, že v průběhu dokazování byly zjištěny okolnosti, za nichž stěžovatelka uzavřela kupní smlouvu s vedlejším účastníkem p. Holubem, které jsou natolik zvláštní, že při běžné míře bedlivosti či opatrnosti musely vyvolat vážné pochybnosti o poctivém nabytí vlastnictví stěžovatelky. Vedlejší účastnice v době, kdy mělo dojít k uzavření kupní smlouvy ohledně Nemovitostí mezi stěžovatelkou a p. Holubem, podle vyjádření nevěděla o existenci ani jednoho z nich a považovala se za univerzální dědičku na základě závěti, kterou v její prospěch učinil p. Zavadil.

17. Vedlejší účastnice podotýká, že pokud se stěžovatelka domáhá v rámci ústavní stížnosti toho, aby jí byla poskytnuta ochrana jako nabyvatelce, která v dobré víře jako další v pořadí nabyla i přes absolutní neplatnost původní smlouvy Nemovitosti od nevlastníka zapsaného ve veřejné evidenci s poukazem na výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014, je nezbytné respektovat závěr tohoto nálezu, který poukazuje na nutnost sledovat všechny okolnosti jednotlivého případu, a to, že střet dotčených práv by měl být řešen dle tohoto nálezu

Sbirka_nalezu-77.indd 546 18.11.16 13:59

v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. obecným principem. Podstatnou podmínkou nabytí od nevlastníka je podle vedlejší účastnice vždy dobrá víra nabyvatele s tím, že kdo věděl nebo alespoň měl mít důvodné pochybnosti o oprávnění svého předchůdce věc zcizit, není hoden ochrany, což podle vyjádření platí v případě stěžovatelky. Vedlejší účastnice naopak požaduje, aby ochrana ve smyslu čl. 11 Listiny byla poskytnuta jí, neboť zůstavitel p. Zavadil žádnou kupní smlouvu s p. Holubem neuzavřel, a tedy ona se stala oprávněnou osobou, která Nemovitosti nabyla do svého vlastnictví na základě usnesení v dědickém řízení.

18. Vedlejší účastnice podle vyjádření z výše uvedených důvodů souhlasí s právním posouzením odvolacího soudu a s jeho závěrem, že na základě zjištěného skutkového stavu stěžovatelka nenabyla předmětné nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od neoprávněného vlastníka, neboť ochrana dobré víry stěžovatelky nemůže předcházet právům vlastníka. Vedlejší účastnice se rovněž ztotožňuje s ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyššího soudu, dle kterého dovolání stěžovatelky bylo odmítnuto z důvodu, že dovolací soud neshledal, že by odvolací soud ve svém rozsudku postupoval v rozporu s judikaturou dovolacího soudu, a dospěl k závěru, že dovolacímu soudu nepřísluší v dovolacím řízení posuzovat hodnocení důkazů odvolacím soudem, a nezjistil, že zvolené hodnocení důkazů odvolacím soudem by bylo nesprávné. Vedlejší účastnice nesouhlasí se stěžovatelkou, že Nejvyšší soud vyřešil v projednávané věci otázku nabytí vlastnického práva v dobré víře od osoby, která byla zapsána jako nepochybný vlastník nemovitosti, v rozporu s právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014, neboť Nejvyšší soud rozhodoval o předmětném dovolání stěžovatelky v době, kdy již byl vydán rovněž rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1168/2013 ze dne 12. 11. 2014, na jehož závěry, které zaujal velký senát Nejvyššího soudu, Nejvyšší soud ve svém napadeném rozhodnutí o dovolání plně odkázal. V citovaném rozsudku sp. zn. 31 Cdo 1168/2013 podle vedlejší účastnice s přihlédnutím k dosavadní judikatuře Ústavního soudu vztahující se k dané materii vyložil Nejvyšší soud právní názor, že neshledal důvod ke změně judikatury obecných soudů, podle nichž se další kupující nestává vlastníkem nemovitosti jen na základě toho, že při uzavření další kupní smlouvy jednal v dobré víře v zápis do katastru nemovitostí, neboť opačný výklad by negoval celou platnou úpravu vydržení v občanském zákoníku. Velký senát Nejvyššího soudu podle vedlejší účastnice v citovaném rozhodnutí uvedl s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163), že za dané procesní situace byl povolán opětovně k řešení předmětné otázky, a dospěl k závěru, že i nadále je nutné vycházet z plenárních nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 75/04 ze dne 13. 6. 2006 (N 119/41 SbNU 485; 452/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 78/06 ze dne

Sbirka_nalezu-77.indd 547 18.11.16 13:59

16. 10. 2007 (N 162/47 SbNU 145; 307/2007 Sb.), tedy přisvědčil plenární judikatuře Ústavního soudu, jež je nadřazena i rozhodování malých senátů Ústavního soudu. Na základě těchto závěrů byl podle vyjádření vedlejší účastnice vydán výše citovaný rozsudek sp. zn. 31 Cdo 1168/2013 ze dne 12. 11. 2014, dle kterého dle právního řádu platného a účinného do 31. 12. 2013 nemohlo – vyjma zákonem stanovených způsobů – dojít k tomu, že by oprávněný držitel mohl při pouhé dobré víře v zápis do katastru nemovitostí nabýt vlastnické právo k nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí od nevlastníka. Vedlejší účastnice uvádí, že dle velkého senátu Nejvyššího soudu by opačný názor představoval nepřípustný zásah do právní jistoty a byl by v rozporu s rozhodovací praxí pléna Ústavního soudu, přičemž stejného názoru je podle vedlejší účastnice i zákonodárce, jak vyplývá z odůvodnění důvodové zprávy k zákonu č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), v níž se uvádí, že dosavadní úprava umožňuje skutečnému vlastníkovi nemovitosti, aby se domohl vlastnického práva i na osobě která nabyla vlastnické právo od osoby, která byla v katastru nemovitosti zapsaná jako vlastník.

19. Vedlejší účastnice dále uvádí, že stěžovatelka jinak odůvodňuje svoji ústavní stížnost pouze argumenty, které byly již skutkově hodnoceny obecnými soudy, vedlejší účastnice s těmito argumenty nesouhlasí, považuje je za nedůvodné, poukazuje na ústavní princip nezávislosti soudů, z kterých vyplývá i zásada volného hodnocení důkazů, a soudy podle ní v napadených rozhodnutích rozhodovaly na základě skutečností, které byly v dokazování relevantní.

20. Vedlejší účastnice tak s ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti má za to, že nedošlo k žádnému porušení základních práv stěžovatelky, a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky odmítl.

21. Vyjádření Nejvyššího soudu, městského soudu a vedlejší účastnice byla zaslána k replice stěžovatelce. Ta Ústavnímu soudu repliku nezaslala.

22. Ústavní soud rozhodoval v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání, neboť od tohoto jednání nebylo lze očekávat další objasnění věci a Ústavní soud neprováděl dokazování.

IV.

23. Ústavní soud přezkoumal v záhlaví citované rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

24. Ústavní soud opakovaně judikuje, že není vrcholem soustavy obecných soudů (čl. 81 a 91 Ústavy) a není ani řádnou další odvolací instancí a že postup v soudním řízení včetně provádění a hodnocení důkazů, interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů je záležitostí obecných soudů. Proto není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do rozhodování těchto soudů. Tato maxima je prolome-

Sbirka_nalezu-77.indd 548 18.11.16 13:59

na pouze tehdy, pokud by obecné soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. K tomu však v projednávaném případě podle náhledu Ústavního soudu došlo.

25. Základem ústavněprávní argumentace stěžovatelky je tvrzení, že obecné soudy svými v záhlaví citovanými rozhodnutími porušily základní práva stěžovatelky jednak nerespektováním právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v ústavní stížností specifikovaných rozhodnutích a posouzením věci v rozporu s tímto právním názorem, jednak nevypořádáním se s argumentačními tvrzeními a důkazy uplatněnými stěžovatelkou a konečně i z důvodu formalistického zhodnocení věci Nejvyšším soudem a účelovým zhodnocením věci městským soudem.

26. Za stěžejní považuje Ústavní soud námitku posouzení věci odvolacím soudem i dovolacím soudem v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, když Ústavní soud se obdobnou problematikou, jako je věc projednávaná, již zabýval např. i v nálezech sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 a sp. zn. I. ÚS 143/07 ze dne 25. 2. 2009, na které též správně poukazuje stěžovatelka (viz výše).

27. V nálezu sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 (N 88/61 SbNU 359) je podrobně vyjádřen zásadní právní význam institutu „dobré víry" v našem právním řádu a zároveň, na základě zde citovaných dalších nálezů Ústavního soudu, i zásadní přístup Ústavního soudu k této problematice se závěrem, že je nutno respektovat celý koncept právní jistoty a ochrany nabytých práv, tedy těch, která byla nabyta v dobré víře, kdy dobrá víra vystupuje jako korektiv obecně platný pro občanské právo.

28. Ústavní soud odkazoval i na nález sp. zn. I. ÚS 143/07 ze dne 25. 2. 2009 (N 35/52 SbNU 359), v němž mimo jiné k problematice zápisu do katastru nemovitostí uvedl, že „vlastnické právo dalších nabyvatelů, pokud své právo nabyli v dobré víře, požívá ochrany a nezaniká, což je v souladu s čl. 11 Listiny a s ústavními principy právní jistoty a ochrany nabytých práv. Interpretace opačná, podle níž dodatečným odpadnutím právního důvodu, na základě kterého nabyl vlastnictví kterýkoliv z právních předchůdců vlastníka, tento vlastník pozbývá vlastnické právo, ač mu čl. 11 Listiny a ustanovení § 123 občanského zákoníku poskytují ochranu, narušuje celý koncept právní jistoty a ochrany nabytých práv. To platí pochopitelně jen u těch práv, která byla nabyta v dobré víře, kdy dobrá víra vystupuje jako korektiv obecně platný pro občanské právo. Akceptování výkladu, že zánikem kupní smlouvy (ať již z jakéhokoliv důvodu), která byla uzavřena v řadě jako první, by si vlastník, který nabyl vlastnictví derivativně, nikdy nemohl být jist svým vlastnictvím, zjevně neodpovídá pojetí materiálního právního státu". Podle tohoto nálezu lze závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu týkající se odstoupení od smlouvy „vztáhnout i na případ,

Sbirka_nalezu-77.indd 549 18.11.16 13:59

kdy první kupní smlouva nebo jiný nabývací titul byly zrušeny z jiného důvodu než odstoupením“. Tímto jiným důvodem zrušení kupní smlouvy byla přitom její absolutní neplatnost dle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Ústavní soud uzavřel, že pokud se za dané situace obecné soudy otázkou dobré víry stěžovatele nezabývaly, porušily ve vztahu k němu čl. 11 Listiny, neboť nerespektovaly závěr, že vztah mezi smluvními stranami nemůže mít vliv na řádně nabyté vlastnické právo třetích osob. Z tohoto nálezu plyne široká ochrana dobré víry nabyvatele, jež musí být vždy pečlivě zkoumána vzhledem k individuálním okolnostem daného případu. Ústavní soud v citovaném nálezu rovněž podtrhl skutečnost, že přes kritiku tohoto nálezu Nejvyšším soudem není rozhodovací praxe Ústavního soudu v rozporu s právní úpravou, která je typická pro vyspělé demokratické země, v jejichž právní úpravě princip právní jistoty, ochrany vlastnického práva a práv nabytých v dobré víře vede k tomu, že je obvykle poskytována ochrana nabyvateli vlastnického práva (např. v Německu, Holandsku nebo Rakousku).

29. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163) pak Ústavní soud mimo jiné uvedl: „Pokud obecné soudy k hodnocení naplnění dobré víry nabyvatele nemovitosti vůbec nepřistoupí – s tím, že jelikož nevlastník vlastnické právo na jiného platně nepřevést nemůže, ani tento nabyvatel vlastnické právo takto platně nabýt nemůže, nehledě na svou případnou dobrou víru – dopouštějí se porušení práva na spravedlivý proces potenciálně dobrověrného nabyvatele. Při popsaném postupu totiž dochází k neopodstatněnému upřednostnění principu, že nikdo nemůže na jiného převést více práv, než sám má, před principem ochrany dobré víry a důvěry v akty státu. Tento postup tak fakticky představuje aplikaci nesprávné právní normy, resp. opomenutí jiného pravidla, jež na danou věc obecně také dopadá. Není-li toto pravidlo, tím spíše, jde-li o pravidlo vyplývající z ústavních principů, vzato v úvahu, jedná se o svévoli, rozpornou i s principy spravedlivého procesu. Nadto v důsledku se pak konečné právní závěry soudu ocitají v extrémním rozporu s učiněnými skutkovými zjištěními, jelikož z těchto nevyplývá neexistence nabyvatelovy dobré víry či naopak přítomnost konkrétních individuálních okolností odůvodňujících upřednostnění vlastnického práva původního vlastníka před právem na ochranu majetku dobrověrného nabyvatele v konkrétním případě; tyto skutečnosti totiž vůbec v řízení před soudem zjišťovány nejsou.“ Dále Ústavní soud uvedl, že „i podle úpravy účinné do 31. 12. 2013 bylo možné nabýt vlastnické právo k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí od nevlastníka, a to na základě dobré víry nabyvatele v zápis v katastru nemovitostí. Tato dobrá víra nabyvatele totiž musí obecně požívat totožné ústavní ochrany jako vlastnické právo původního vlastníka, neboť vychází z fundamentálních principů právní jistoty a ochrany nabytých práv

Sbirka_nalezu-77.indd 550 18.11.16 13:59

a souvisí též s nezbytnou důvěrou jednotlivců v akty veřejné moci. Dochází tak v takových případech ke kolizi dvou základních práv, a to práva dobrověrného nabyvatele na ochranu majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě a vlastnického práva původního vlastníka dle čl. 11 Listiny. Nelze-li v konkrétním případě zachovat maximum z obou základních práv, je třeba tuto kolizi řešit v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, přičemž je nezbytné zvažovat jak obecné souvislosti tohoto typu kolize základních práv (případy dobrověrného nabytí nemovitosti evidované v katastru nemovitostí od nevlastníka), tak individuální okolnosti konkrétního rozhodovaného případu …“ a že „posuzování dobré víry nabyvatele má tedy v takových případech v řízení před soudem zásadní význam. Je nezbytné, aby obecné soudy zvažovaly existenci dobré víry nabyvatele a z toho vyplývající možnost jeho nabytí sporného vlastnického práva nejen tehdy, pokud se toho nabyvatel (účastník řízení) konkrétně a výslovně dovolává, ale i tehdy, pokud z dalších okolností případu či tvrzení účastníků řízení vyplývá, že by nabyvateli mohla svědčit dobrá víra. Pokud za takové situace obecné soudy k hodnocení naplnění dobré víry nabyvatele vůbec nepřistoupí, dopouští se porušení práva na spravedlivý proces potenciálně dobrověrného nabyvatele (čl. 36 odst. 1 Listiny)“.

30. V posledně citovaném nálezu pak Ústavní soud vyjádřil i názor, že obecný soud je povinen respektovat vyložené a aplikované nosné právní pravidlo, o něž se opíral výrok nálezu Ústavního soudu, při rozhodování následujících skutkově obdobných případů s tím, že odmítnout respektovat právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu může výjimečně v případě, že je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Tento postup ale již nelze použít v případě, že Ústavní soud navrhovanou konkurující úvahu odmítl. Ve dříve citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. 5. 2011 Ústavní soud konstatoval, že „podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu pak zavazují i samotný Ústavní soud [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)]. Není přitom závazný jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují ‚nosné‘ důvody [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)]“. Obdobné závěry vyslovil Ústavní soud i v mnoha nálezech dalších.

31. V nyní projednávané věci se odvolací soud ani dovolací soud otázkou dobré víry na straně stěžovatelky v podstatě vůbec nezabývaly. Tyto soudy tedy ani nevážily možnost působení dobré víry stěžovatelky

Sbirka_nalezu-77.indd 551 18.11.16 13:59

ve smyslu (nejen) výše uvedených nálezů Ústavního soudu a naplnění dobré víry stěžovatelky s ohledem na všechny okolnosti případu nehodnotily. Již tímto jejich postupem tak došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a na ochranu majetku.

32. Právní posouzení věci uvedenými soudy pak nelze s ohledem na shora uvedené skutečnosti hodnotit jinak než jako rozporné se závaznou judikaturou Ústavního soudu, a tedy jako porušení principu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, čímž taktéž došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a v důsledku i práva na ochranu majetku.

33. V návaznosti na svoji výše uvedenou judikaturu a argumentaci Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice Ústavní soud zdůrazňuje, že Ústavní soud netvrdil, že dobrá víra je jedním ze způsobů nabytí vlastnictví, a nevytvořil tedy nový způsob nabytí vlastnického práva, jak je mu podsouváno. Ústavní soud pouze argumentoval, že dobré víře je třeba dát přednost před tvrzenými nároky předchozích vlastníků, resp. tyto záležitosti poměřovat (k tomu viz např. i Nejvyšším soudem citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 75/04 ze dne 13. 6. 2006).

34. Ve vztahu k argumentaci Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice považuje Ústavní soud za nezbytné podotknout též tu skutečnost, že nálezy Ústavního soudu mají podle čl. 89 odst. 2 Ústavy stejnou závaznost bez ohledu na to, zda se jedná o nálezy plenární či senátní, tedy obě tyto kategorie nálezů Ústavního soudu stojí na stejné úrovni a není pravda, že by snad plenární nálezy byly nadřazeny senátním. Stejně tak je zcela mylná a nemající ústavní či zákonnou oporu úvaha o tom, že by snad názor vyjádřený v rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu byl nadřazen názoru vyjádřenému v senátním nálezu Ústavního soudu, resp. že by rozhodnutím velkého senátu Nejvyššího soudu bylo možno (již jen proto, že se jedná o rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu) nerespektovat (při rozhodování následujících skutkově obdobných případů) názor vyjádřený v senátním nálezu Ústavního soudu a že tento konflikt je možno řešit pouze předložením věci plénu Ústavního soudu, nebo že by (tříčlenné) senáty Nejvyššího soudu nemohly (samy bez rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu) změnit svou judikaturu prostým převzetím názoru vyplývajícího z nálezu Ústavního soudu vydaného rovněž (tříčlenným) senátem. K posledně uvedenému jsou (tříčlenné) senáty Nejvyššího soudu, stejně jako sám velký senát Nejvyššího soudu, dokonce povinny.

35. Vzhledem k tomu, že již výše uvedená pochybení obecných soudů jsou dostatečným důvodem pro kasaci v záhlaví citovaných rozhodnutí, a s ohledem na princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů se Ústavní soud k meritorním otázkám, které byly předmětem řízení před obecnými soudy, stejně jako k dalším konkrétním tvrzením a námitkám stěžovatelky v této fázi řízení nijak nevyslovuje

Sbirka_nalezu-77.indd 552 18.11.16 13:59

s tím, že je na stěžovatelce, aby je, pokud tak již neučinila, v novém řízení uplatnila, a dále je na obecných soudech, aby se jimi odpovídajícím způsobem zabývaly a vypořádaly se s nimi.

36. S ohledem na výše popsaný zásah do práv stěžovatelky na ochranu majetku a na spravedlivý proces zaručených čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy Ústavnímu soudu nezbylo než ústavní stížností napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu vázány všechny orgány i osoby.

Sbirka_nalezu-77.indd 553 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 554 18.11.16 13:59

Č. 106
K rozhodování obecných soudů o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení

Ústavní soud ve své judikatuře [např. nález sp. zn. II. ÚS 153/06 ze dne 29. 6. 2006 (N 127/41 SbNU 581), nález sp. zn. I. ÚS 401/06 ze dne 26. 10. 2006 (N 196/43 SbNU 207), nález sp. zn. IV. ÚS 748/05 ze dne 12. 7. 2006 (N 135/42 SbNU 83), nález sp. zn. III. ÚS 450/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 69/40 SbNU 685)] sice ponechává otázku vlastního rozhodnutí o tom, zda a v jaké výši mají být účastníkům řízení hrazeny náklady řízení, obecným soudům, současně ovšem klade důraz na to, aby rozhodování soudů nebylo svévolné a aby odpovídalo principům spravedlivého procesu.

Stěžovatelka sice v dalším průběhu řízení pouze odkazovala na svůj předchozí návrh na přiznání nákladů řízení pro zúčastněnou osobu z důvodů zvláštního zřetele hodných a před konečným rozhodnutím ve věci již svůj návrh nezopakovala, tato skutečnost však soud nezbavila povinnosti vypořádat se s návrhem uplatněným v předchozím průběhu řízení. Pokud soud na takový návrh stěžovatelky nereagoval a rozhodl tak, že žádné ze zúčastněných osob právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, neboť jim nebyla uložena žádná povinnost a tyto osoby ani nepodaly návrh na náhradu těchto nákladů, dopustil se svévole, která má za následek porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 9. června 2015 sp. zn. II. ÚS 3210/14 ve věci ústavní stížnosti DILIA, divadelní, literární, audiovizuální agentury, o. s., Krátkého 1, 190 03 Praha 9, zastoupené JUDr. Františkem Vyskočilem, advokátem, se sídlem Voršilská 130/10, 110 00 Praha 1, směřující proti výroku III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. července 2014 č. j. 10 A 54/2010-468, jímž bylo rozhodnuto, že stěžovatelka jakožto osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 555 18.11.16 13:59

Výrok

I. Výrokem III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. července 2014 č. j. 10 A 54/2010-468 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. července 2014 č. j. 10 A 54/2010-468 se ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace dosavadního průběhu soudního řízení

1. Stěžovatelka se podanou ústavní stížností domáhá zrušení výroku III o náhradě nákladů řízení v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. července 2014 č. j. 10 A 54/2010-468 ve výroku I poté, co jeho předchozí rozhodnutí (rozsudek ze dne 14. května 2013 č. j. 10 A 54/2010-370) bylo na základě kasačních stížností žalovaného (Ministerstva kultury) a osob zúčastněných na řízení (mj. i stěžovatelky) zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2014 č. j. 4 As 128/2013-207 (455), zamítl žalobu, jíž se žalobce [AGICOA Europe (Sdružení pro kolektivní správu audiovizuálních děl v Evropě)] domáhal zrušení rozhodnutí ministra kultury, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva kultury, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o udělení oprávnění k výkonu kolektivní správy v České republice. Stěžovatelka zde vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení [§ 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“)]. Výrokem III soud rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Výrok o náhradě nákladů řízení odůvodnil odkazem na § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož „osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení“. K tomu uvedl, že osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil a tyto osoby ani nepodaly návrh, aby jim soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal z důvodů zvláštního zřetele hodných.

II. Rekapitulace obsahu ústavní stížnosti

3. Stěžovatelka napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, resp. jeho nákladový výrok, přičemž namítá porušení práva na spravedlivý proces. Městskému soudu v Praze vytýká, že jí nepřiznal

Sbirka_nalezu-77.indd 556 18.11.16 13:59

právo na náhradu nákladů řízení, ačkoliv to v řízení opakovaně navrhovala a uváděla, proč jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné. Pochybení soudu spatřuje v tom, že v rozporu se žádostmi a návrhy stěžovatelky na přiznání práva na náhradu nákladů řízení konstatoval jejich neexistenci, což má za následek porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Svým postupem se tak Městský soud v Praze dopustil svévole, která dosahuje takové intenzity, že lze hovořit o porušení ústavně zaručených práv. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na řadu rozhodnutí Ústavního soudu [příkladmo uvádí nález ze dne 29. června 2006 sp. zn. II. ÚS 153/06 (N 127/41 SbNU 581), nález ze dne 26. října 2006 sp. zn. I. ÚS 401/06 (N 196/43 SbNU 207) a další], které podporují její názor o porušení práva na spravedlivý proces.

III. Zjištění obsahu spisu

4. Ze spisu, který si Ústavní soud vyžádal od Městského soudu v Praze, se podávají následující skutečnosti. Stěžovatelka v řízení vystupovala na straně zúčastněné, přičemž byla zastoupena advokátem JUDr. Františkem Vyskočilem. Řízení se přitom aktivně účastnila – podávala vyjádření a účastnila se i jednání u soudu. Ve svých podáních opakovaně navrhla [např. vyjádření ze dne 12. ledna 2012 na č. l. 138 vyžádaného spisu, nebo při jednání dne 14. května 2013 (č. l. 320)], aby jí soud ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení jako osobě zúčastněné z důvodů zvláštního zřetele hodných, které spočívaly v tom, že musela důvodně vynaložit nezanedbatelné náklady na realizaci svých práv spočívajících v konzultacích a studiu poměrně komplikovaných otázek unijního práva. Městský soud v Praze však při rozhodování o náhradě nákladů řízení na tyto návrhy nereflektoval.

IV. Rekapitulace vyjádření účastníků

5. Ústavní soud si pro posouzení věci vyžádal od účastníka (Městský soud v Praze) i vedlejšího účastníka řízení (AGICOA Europe) vyjádření k ústavní stížnosti.

6. Účastník řízení ve vyjádření uvádí, že po zrušení prvního rozsudku ve věci Nejvyšším správním soudem [rozsudek ze dne 26. března 2014 č. j. 4 As 128/2013-207 (455)] byla dána účastníku řízení i osobám zúčastněným na řízení příležitost, aby uvedli svá vyjádření k věci. Stěžovatelka v této fázi řízení neučinila žádné podání a nenavrhla ani to, aby jí z důvodů zvláštního zřetele hodných byla přiznána náhrada nákladů řízení. Ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. však možnost přiznání práva na náhradu nákladů váže na výslovný návrh této osoby. Pokud stěžovatelka poukazovala při ústním jednání konaném dne 14. května 2013 (č. l. 320 vyžádaného spisu) na svoje předchozí písemné podání (č. l. 139 vyžádaného spisu), nejsou v něm žádné důvody zvláštního zřetele hodné uvedeny. K návrhu uvedenému v kasační

Sbirka_nalezu-77.indd 557 18.11.16 13:59

stížnosti se pak účastník řízení nemohl vyjádřit, neboť byl adresován Nejvyššímu správnímu soudu a není ve spise založen.

7. Vedlejší účastník se ve stanovené lhůtě k ústavní stížnosti nevyjádřil a stěžovatelka nevyužila možnosti reagovat na vyjádření účastníka řízení replikou.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

8. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") 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 [srov. též § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu")].

9. Jestliže ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost; Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 Ústavy) a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

10. Podstatou ústavní stížnosti je otázka náhrady nákladů řízení, resp. nesouhlas stěžovatelky se závěry soudu o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení podle soudního řádu správního. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že rozhodování o nákladech soudního řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku. A proto i otázka náhrady nákladů řízení může, avšak výjimečně, nabýt ústavněprávní dimenze. Zejména je tomu tak v případě extrémního excesu v důsledku interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen prvek svévole, nebo v případě, kdy by byly právní závěry obecných soudů v extrémním rozporu s provedenými skutkovými zjištěními, resp. s průběhem a výsledkem řízení.

11. Ve vztahu k otázce posuzování náhrady nákladů řízení s ohledem na důvody zvláštního zřetele hodné existuje bohatá nálezová judikatura Ústavního soudu. Přestože se tato judikatura týká v drtivé většině rozhodování o nákladech občanskoprávního řízení podle § 150 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, lze závěry z ní vyplývající vztáhnout i na rozhodování o nákladech řízení podle soudního řádu správního (konkrétně podle § 60 odst. 5 s. ř. s.). Tak například v nálezu ze dne 30. října 2014 sp. zn. II. ÚS 2417/13 (N 199/75 SbNU 239) se praví:

Sbirka_nalezu-77.indd 558 18.11.16 13:59

„Ustanovení § 150 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze považovat za úpravu, která by zakládala zcela volnou diskreci soudu ve smyslu libovůle, nýbrž jde o ustanovení, podle něhož je soud povinen zkoumat, zda ve věci neexistují zvláštní okolnosti, k nimž je třeba při stanovení povinnosti k náhradě nákladů řízení přihlédnout. Ustanovení § 150 občanského soudního řádu proto nelze vykládat tak, že i přes existenci takových okolností je možné náhradu nákladů přiznat [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 350/04 ze dne 15. 9. 2004 (N 130/34 SbNU 317)]. Úvaha soudu o tom, zda se jedná o výjimečný případ a zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, pak musí vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci. Přitom je nezbytné, aby soud své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnil."

12. Ústavní soud ve své judikatuře [např. nález Ústavního soudu ze dne 29. června 2006 sp. zn. II. ÚS 153/06 (N 127/41 SbNU 581), nález ze dne 26. října 2006 sp. zn. I. ÚS 401/06 (N 196/43 SbNU 207), nález ze dne 12. července 2006 sp. zn. IV. ÚS 748/05 (N 135/42 SbNU 83), nález ze dne 23. března 2006 sp. zn. III. ÚS 450/05 (N 69/40 SbNU 685)] sice ponechává otázku vlastního rozhodnutí o tom, zda a v jaké výši mají být účastníkům řízení hrazeny náklady řízení (ve stávající věci je to však možné vztáhnout i na osoby zúčastněné na řízení), obecným soudům, současně ovšem klade důraz na to, aby rozhodování soudů nebylo svévolné a aby odpovídalo principům spravedlivého procesu. Ústavní soud poukazuje na právní názor vyslovený v nálezu sp. zn. I. ÚS 1531/07 ze dne 12. listopadu 2007 (N 189/47 SbNU 461), podle něhož otázka náhrady nákladů řízení tak může nabýt ústavněprávní dimenzi v případě extrémního vykročení ze zákonných procesních pravidel zejména tam, kde postup soudu vybočuje z pravidel upravujících toto řízení v důsledku závažného pochybení soudu. To pak platí i tehdy, stane-li se tak z důvodu nedostatečného seznámení se s obsahem příslušného spisového materiálu [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. června 2007 (N 108/45 SbNU 459)]; proto ani výrok založený na věcně nesprávných argumentech nemůže požadavkům spravedlivého procesu dostát [srov. nález sp. zn. III. ÚS 3270/07 ze dne 17. září 2008 (N 154/50 SbNU 361), nález sp. zn. III. ÚS 922/09 ze dne 11. června 2009 (N 143/53 SbNU 759), nález sp. zn. III. ÚS 844/10 ze dne 22. července 2010 (N 149/58 SbNU 265) a nález sp. zn. III. ÚS 1203/11 ze dne 16. června 2011 (N 117/61 SbNU 711)].

13. V dané věci se stěžovatelka aktivně účastnila řízení vedeného před správním soudem, kdy plédovala za žalovaného (Ministerstvo kultury), který byl ve věci úspěšný, neboť žaloba směřující proti němu byla zamítnuta. V průběhu řízení několikrát vznesla návrh na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť se domnívala, že na její straně jsou důvody zvláštního zřetele hodné k jejich náhradě. Jak uvedla stěžovatelka ve svém

Sbirka_nalezu-77.indd 559 18.11.16 13:59

podání (viz č. l. 139 vyžádaného spisu), spočívaly důvody zvláštního zřetele hodné ve vynaložení nezanedbatelných nákladů spočívajících v nutnosti náročných konzultací z oboru práva unijního, včetně nutnosti studia a výkladu cizojazyčných pramenů. Je pravda, že v dalším průběhu řízení stěžovatelka pouze odkazovala na svůj předchozí návrh a před konečným rozhodnutím ve věci již svůj návrh na přiznání nákladů řízení pro zúčastněnou osobu z důvodů zvláštního zřetele hodných nezopakovala. Tato skutečnost však Městský soud v Praze nezbavila povinnosti vypořádat se návrhem na přiznání nákladů uplatněným v předchozím průběhu řízení na základě § 60 odst. 5 s. ř. s. Argument Městského soudu v Praze obsažený ve vyjádření k ústavní stížnosti, že o tomto návrhu bylo rozhodnuto v předchozím rozhodnutí (Městský soud v Praze má zřejmě na mysli rozsudek ze dne 14. května 2013 č. j. 10 A 54/2010-370), není namístě, neboť uvedené rozhodnutí se s návrhem stěžovatelky na přiznání náhrady nákladů z důvodů zvláštního zřetele hodných nevypořádalo, neboť je v něm pouze konstatováno, že žádné z osob na řízení zúčastněných nebyla uložena žádná povinnost. Navíc je třeba zohlednit skutečnost, že citované rozhodnutí bylo jako celek, tedy včetně výroků o náhradě nákladů řízení, zrušeno Nejvyšším správním soudem. Ústavní soud proto uzavírá, že pokud Městský soud v Praze na návrhy stěžovatelky nikterak nereagoval, resp. je nezohlednil, a rozhodl s odůvodněním, že žádné ze zúčastněných osob nenáleží právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim nebyla uložena žádná povinnost a tyto osoby ani nepodaly návrh na přiznání náhrady nákladů řízení, dopustil se svévole, která má za následek porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

14. Ústavní soud závěrem podotýká, že v souladu s výše citovanou judikaturou si nikterak neosobuje právo rozhodnout, zda ve věci byly či nebyly dány důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení i osobám zúčastněným na řízení.

15. Lze proto shrnout, že procesním postupem Městského soudu v Praze bylo napadeným rozhodnutím porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a na tomto základě musel Ústavní soud ústavní stížnosti vyhovět; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. července 2014 č. j. 10 A 54/2010-468 proto v jeho výroku III podle § 82 odst. 1 a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 560 18.11.16 13:59

Č. 107
K placení povinného ručení u neprovozovaného vozidla vedeného v centrální evidenci

1. Ingerence Ústavního soudu není nezbytná za předpokladu, že je zcela zřejmé, že zjištěná vada řízení nemohla mít podstatný vliv na výsledek řízení, které by pokračovalo na základě kasačního nálezu Ústavního soudu, když by takové pokračování bylo zjevně zbytečné, popřípadě nehospodárné, a proto v konečném důsledku v rozporu se zájmy samotného stěžovatele.

2. Spor o to, zda i odstavení vozidla v autobazaru je jeho provozováním, a tudíž zda i uzavřený areál autobazaru je nutno považovat za účelovou a veřejně přístupnou komunikaci, takže i pouhé ponechání vozidla na ní je spojeno s povinností hradit předmětný poplatek, staví však Ústavní soud do pozice, aby sám – namísto obecného soudu – vykládal tzv. podústavní právo, a to navíc za situace, kdy není ani zcela zřejmé, jaký je skutkový stav věci, protože dokazování bylo obecným soudem vedeno pouze ke skutečnostem relevantním z hlediska jeho vadného právního názoru.

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Vladimíra Kůrky – ze dne 11. června 2015 sp. zn. III. ÚS 552/15 ve věci ústavní stížnosti Dipl. Ing. Ľubomíra Makúcha, zastoupeného Mgr. Janem Rambouskem, advokátem, se sídlem Sokolovská 161/2170, Praha 8, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 2. prosince 2014 č. j. 7 EC 31/2012-69, jímž bylo rozhodnuto o stěžovatelově povinnosti zaplatit vedlejší účastnici 4 817 Kč s příslušenstvím z důvodu neuzavření pojištění odpovědnosti z provozu vozidla a dále na náhradě nákladů řízení částku 10 238 Kč, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 10 jako účastníka řízení a České kanceláře pojistitelů, IČO 700999618, se sídlem Na Pankráci 1724/129, Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Nykodýmem, advokátem, se sídlem 17. listopadu 230, Říčany, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 2. prosince 2014 č. j. 7 EC 31/2012-69 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Sbirka_nalezu-77.indd 561 18.11.16 13:59

II. Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 2. prosince 2014 č. j. 7 EC 31/2012-69 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností ze dne 19. 2. 2015, doručenou Ústavnímu soudu dne 20. 2. 2015, stěžovatel napadl shora označené soudní rozhodnutí, přičemž tvrdil, že jím byla porušena jeho základní práva zaručená ústavním pořádkem, zejména pak právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Napadeným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 (dále též jen „obvodní soud") bylo k žalobě vedlejší účastnice České kanceláře pojistitelů (dále jen „vedlejší účastnice") rozhodnuto, že stěžovatel je povinen zaplatit vedlejší účastnici 4 817 Kč s příslušenstvím a dále na náhradě nákladů řízení částku 10 238 Kč. Obvodní soud s poukazem na ustanovení § 24c odst. 1, 2 a 3 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, dospěl k závěru, že stěžovatel byl vlastníkem nebo provozovatelem vozidla, které v období od 1. 3. 2009 do 27. 4. 2009 nemělo uzavřeno pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, a proto žalobě vyhověl. Odmítl přitom stěžovatelovu argumentaci, že vozidlo neprovozoval, resp. že s ním nejezdil na veřejné komunikaci, protože bylo uskladněno v autobazaru na soukromém pozemku za účelem jeho dalšího prodeje, s tím, že takovéto „neprovozování" není z hlediska zákona relevantní, a že pokud by tento pojem chtěl naplnit, musel by vozidlo formálně vyřadit z evidence na dopravním inspektorátu a odevzdat registrační značky, což neučinil.

II. Argumentace stěžovatele

3. V ústavní stížnosti stěžovatel uvedl, že z provedených důkazů vyplynulo, že v době, kdy bylo vozidlo v autobazaru odstaveno, bylo pojištěno, po dobu jeho odstavení dané pojištění skončilo a poté, co bylo prodáno zákazníkovi, bylo uzavřeno pojištění nové. Po sledované období vozidlo nebylo provozováno, přičemž zůstávalo odstavené na prodejní ploše autobazaru, tedy v místě ležícím mimo výčet komunikací obsažený v § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, s nimiž uvedený zákon spojuje provozování vozidla, a tím i povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti. Výklad podmínek trvání povinnosti platit zákonný příspěvek zaujatý obvodním soudem dle stěžovatele extenzivně vybočuje z mezí

Sbirka_nalezu-77.indd 562 18.11.16 13:59

daných vzájemnou souvislostí s § 1 odst. 2 a § 24c zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

4. Pokud obvodní soud uzavřel, že (stěžovatel) měl vozidlo formálně vyřadit z evidence, aby naplnil pojem „neprovozování" vozidla, pak se skutečností, že je vozidlo zapsáno v registru, nelze spojovat, že je vozidlo také provozováno – rozhodující je nikoliv formální stav, ale stav faktického užívání, tj. skutečného provozování vozidla, třeba jen v podobě jeho odstavení na veřejné komunikaci. Se skutečností, že nevrátil registrační značky vozidla a osvědčení o registraci nebo osvědčení o technickém průkazu příslušnému orgánu evidence, lze spojit odpovědnost za přestupek, nikoliv fikci či domněnku provozování vozidla.

5. Nutnost zásahu Ústavního soudu do rozhodování obvodního soudu stěžovatel vyvozuje z toho, že uložená povinnost je založena na ústavně nekonformní interpretaci a aplikaci § 24c odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, navíc se uvedený soud nevypořádal s jeho právním názorem, natožpak se skutečnostmi, jež plynou z předložených důkazů, resp. tyto zcela opomenul bez jakéhokoliv smysluplného odůvodnění, což by prý v „nebagatelním" případě zakládalo nepřezkoumatelnost příslušného rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení

6. Obvodní soud pro Prahu 10 se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

7. Vedlejší účastnice uvedla, že si je vědoma judikatury Ústavního soudu, podle které povinnost uzavřít smlouvu o pojištění odpovědnosti není spojena s pouhým držením vozidla, a v tomto ohledu proto nemůže právní názor obvodního soudu obstát. Otázkou však je, zda s ohledem na další okolnosti případu je nezbytný derogační zásah Ústavního soudu. V prvé řadě se v dané věci jedná o bagatelní částku, a jestliže potřeba zásahu byla vyvozována z rozkolísanosti soudní praxe a množství podaných ústavních stížností, tyto důvody již neplatí, neboť ustanovení § 24c zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla bylo s účinností od 15. 1. 2015 zrušeno, takže nelze očekávat větší množství ústavních stížností, přičemž dobíhající praxe není rozkolísaná, kdy napadené rozhodnutí představuje zřejmou výjimku.

8. Kromě toho je dle vedlejší účastnice třeba vzít v úvahu skutkové okolnosti případu. V něm byla stěžovatelova obrana založena na tom, že vozidlo neprovozoval, protože bylo umístěno na soukromém pozemku, a opírala se o písemné prohlášení vedoucího prodeje vozidel autobazaru, podle kterého vozidlo bylo odstaveno na soukromé ploše, přičemž po dohodě mohla být provedena zkušební jízda jen na ní. Z obsahu daného tvrzení však vyplývá, že ve skutečnosti vozidlo provozováno bylo. Daný prostor, jak plyne z funkce autobazaru, totiž sloužil k vystavení a prodeji

Sbirka_nalezu-77.indd 563 18.11.16 13:59

vozidel, přičemž byl využíván pro příjezdy a odjezdy nabízených a prodávaných vozidel různých vlastníků, včetně zkušebních jízd, a volně se na něm pohybovali potenciální zákazníci. Z hlediska § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, bylo předmětné vozidlo ponecháno na účelové komunikaci, kterou současně nelze označit za veřejně nepřístupnou ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. V této souvislosti vedlejší účastnice argumentuje rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 11. 2005 č. j. 20 Co 289/2005-82, podle něhož pojem „účelová komunikace veřejně přístupná" je třeba vykládat tak, že úmyslem zákonodárce bylo zajistit, aby byla pojištěna odpovědnost za škodu způsobenou provozem každého vozidla, které se dostane do styku s veřejností, a proto veřejně přístupnou je i taková účelová komunikace v uzavřeném areálu, kam je veřejnosti povolen vjezd individuálně vlastníkem nebo provozovatelem areálu.

9. Z uvedeného vedlejší účastnice vyvodila, že nelze očekávat ze strany obecného soudu jiné rozhodnutí, byť bude založeno na jiných právních důvodech. Bylo by proto formalistické napadené rozhodnutí rušit, a to tím spíše, že jde o bagatelní spor. Poukázala přitom na názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 18. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2127/14 [(N 210/75 SbNU 353), dostupný též na http://nalus.usoud.cz], načež navrhla ústavní stížnost zamítnout.

10. Ústavní soud zaslal tato vyjádření stěžovateli k případné replice, ten však této možnosti nevyužil.

IV. Formální předpoklady projednání návrhu

11. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností; Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný, stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, resp. žádné takové v daném případě k dispozici nemá.

V. Posouzení ústavní stížnosti

12. Ústavní soud předně konstatuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava")]; není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné

Sbirka_nalezu-77.indd 564 18.11.16 13:59

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 stěžovatelem namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

13. Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně odmítl, že by pro úsudek, zda vozidlo bylo ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla provozováno, mohlo být určující pouze to, že bylo v příslušném období vedeno v registru vozidel, k čemuž (však) dodal, že z této skutečnosti lze zpravidla vyvozovat, že vozidlo provozováno bylo, ledaže by vlastník vozidla prokázal opak [viz např. nálezy ze dne 31. 3. 2014 sp. zn. IV. ÚS 2221/13 (N 48/72 SbNU 543), ze dne 4. 8. 2014 sp. zn. IV. ÚS 1489/14 (N 147/74 SbNU 255), ze dne 2. 10. 2014 sp. zn. III. ÚS 786/14 (N 187/75 SbNU 89) a ze dne 6. 11. 2014 sp. zn. III. ÚS 2503/14 (N 203/75 SbNU 279), všechny dostupné též na http://nalus.usoud.cz].

14. Jak je patrno z napadeného rozsudku, obvodní soud vyložil ustanovení § 24c zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla tak, že povinnost platit příspěvek by stěžovateli nevznikla jen za předpokladu, pokud by stěžovatel předmětný automobil vyřadil z evidence na dopravním inspektorátu a odevzdal registrační značky; vzhledem k tomuto právnímu názoru pak zjevně nepovažoval za relevantní stěžovatelovo tvrzení, že vozidlo neprovozoval, neboť v příslušném období bylo odstaveno v autobazaru (a z tohoto důvodu ani stěžovateli neposkytl žádný procesní prostor k prokázání jeho tvrzení). Tímto postupem se však obvodní soud dostal do rozporu s výše uvedeným názorem Ústavního soudu a jeho rozhodnutí z hlediska ústavnosti (konkrétně pak z hlediska ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces) nemůže obstát.

15. Vedlejší účastnice sice ve svém vyjádření poukazuje na tzv. bagatelnost věci, jejíž význam má navíc snižovat skutečnost, že od 15. 1. 2015 došlo ke změně právní úpravy, kdy ustanovení § 24c zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla bylo zrušeno, přičemž v „dobíhajících" řízeních – až na tento případ – obecné soudy judikaturu Ústavního soudu respektují. S ohledem na změnu právní úpravy je možné, že obecný význam případného kasačního zásahu Ústavního soudu, spočívající ve sjednocení náhledu obecných soudů na předmětnou právní otázku (dlužno zdůraznit ústavněprávní povahy), poněkud ustupuje do pozadí, na straně druhé nelze přehlédnout, že obecné soudy nadále očividně nerespektují právní názor Ústavního soudu, ačkoli plyne z jeho již ustálené a v odborných kruzích nepochybně známé judikatury (viz např. vedlejší účastnicí zmiňovaný nález ze dne 18. 11. 2014 sp. zn. II. ÚS 2127/14), což ještě zvyšuje intenzitu daného zásahu obvodního soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 565 18.11.16 13:59

16. Vedlejší účastnice dále poukazuje na to, že ingerence Ústavního soudu do dané věci není nezbytná, neboť výrok napadeného soudního rozhodnutí z věcného hlediska zcela evidentně obstojí, a jeho zrušení by tudíž bylo jen projevem právního formalismu. K takovémuto postupu by se však Ústavní soud mohl uchýlit za předpokladu, že by bylo zcela zřejmé, že zjištěná vada by nemohla mít žádný vliv na výsledek řízení, kdy by jeho další pokračování na základě kasačního nálezu Ústavního soudu bylo zjevně zbytečné, resp. nehospodárné, a proto navíc v konečném důsledku v rozporu se zájmy samotného stěžovatele. Takový stupeň jistoty však Ústavní soud v daném případě s vedlejší účastnicí nesdílí. Ve svém vyjádření vedlejší účastnice vyslovila názor, že i odstavení vozidla v autobazaru je nutno považovat za jeho provozování, přičemž vyšla – opírajíc se (především) o svůj výklad ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. a § 1 odst. 2 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla – z toho, že i uzavřený areál autobazaru je nutno považovat za účelovou a také veřejně přístupnou komunikaci, kdy i pouhé ponechání vozidla na ní je spojeno s povinností hradit předmětný poplatek. Tím ovšem staví Ústavní soud do pozice, aby se sám – namísto obecného soudu – pustil do nikoliv triviální interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, to navíc za situace, kdy není ani zcela zřejmé, jaký je skutkový stav věci, protože dokazování bylo obecným soudem vedeno pouze ke skutečnostem relevantním z hlediska jeho vadného právního názoru. Ústavní soud trvale stojí na stanovisku, že výklad a aplikace podústavního práva je v kompetenci jiných orgánů veřejné moci, zatímco úkol Ústavního soudu spočívá v rozhodování, zda tento výklad a aplikace nepřekročily hranice určené ústavním pořádkem (čl. 83 Ústavy). Rozhodování Ústavního soudu tak v žádném případě nemůže zasahovat do této jejich kompetence, aniž tyto orgány dostaly možnost sporné otázky podústavního práva samy vyložit, jako je tomu rovněž v projednávané věci.

17. Poukazuje-li vedlejší účastnice na *obiter dictum* nálezu sp. zn. II. ÚS 2127/14 v části týkající se možného zneužití práva ze strany stěžovatelů, v daném případě Ústavní soud nemá, z čeho by mohl vyvodit, že stěžovatel podáním ústavní stížnosti sledoval jiný účel než ten, aby byla jeho věc znovu a řádně projednána obecným soudem, zbývající část pak představuje určitý „návod", jak interpretovat příslušnou judikaturu Ústavního soudu.

18. S ohledem na výše uvedené důvody nezbylo Ústavnímu soudu než konstatovat, že napadeným rozhodnutím obvodního soudu bylo porušeno stěžovatelovo základní ústavně zaručené právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

19. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-77.indd 566 18.11.16 13:59

Č. 108
K postupu dovolacího soudu při posuzování otázky, již účastníci řízení považují za otázku zásadního právního významu

Nejvyšší soud se řešení stěžovatelkou nastolené otázky mající založit přípustnost dovolání vyhnul, jak namítá stěžovatelka, přičemž se jednalo o otázku, na které spočívalo rozhodnutí odvolacího soudu. Tímto svým nesprávným postupem Nejvyšší soud připravil stěžovatelku o možnost otevření cesty k meritornímu přezkumu jejího dovolání a dopustil se porušení práva stěžovatelky domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, majícího za následek nezbytnost zrušení jeho rozhodnutí.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka – ze dne 11. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 948/15 ve věci ústavní stížnosti České spořitelny, a. s., se sídlem v Praze 4, Olbrachtova 1929/62, zastoupené JUDr. Richardem Wagnerem, advokátem, advokátní kancelář se sídlem v Praze 1, Karolíny Světlé 301/8, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 23 Cdo 3525/2012-270 ze dne 17. prosince 2014, jímž bylo odmítnuto stěžovatelčino dovolání, proti rozsudku Vrchního soudu v Praze č. j. 8 Cmo 156/2012-223 ze dne 11. června 2012 a proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Cm 165/2004-155 ze dne 30. listopadu 2011, ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze č. j. 8 Cm 165/2004-163 ze dne 17. ledna 2012, kterými byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na zrušení rozhodčího nálezu, za účasti České republiky – Ministerstva financí, za kterou v řízení jedná Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábřeží 390/42, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 23 Cdo 3525/2012-270 ze dne 17. prosince 2014 bylo zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu č. j. 23 Cdo 3525/2012-270 ze dne 17. prosince 2014 se ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 567 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností podanou podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka s odkazem na porušení svého práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) domáhala zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí.

2. Z předložené ústavní stížnosti a ze spisu Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) sp. zn. 8 Cm 165/2004 Ústavní soud zjistil, že městský soud svým v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodl, že návrh stěžovatelky na zrušení rozhodčího nálezu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále jen „rozhodčí soud“) sp. zn. Rsp 352/03 ze dne 30. dubna 2004 (dále jen „rozhodčí nález“) se zamítá (výrok I), a uložil stěžovatelce nahradit vedlejší účastnici náklady řízení (výrok II). Jednalo se přitom o druhé rozhodnutí soudu prvního stupně v dané věci, když předchozí rozsudek městského soudu č. j. 8 Cm 165/2004-28 ze dne 29. října 2004 a rozsudek Vrchního soudu v Praze (dále též jen „vrchní soud“) č. j. 8 Cmo 80/2005-42 ze dne 7. října 2005 byl Ústavním soudem nálezem sp. zn. I. ÚS 3227/07 ze dne 8. března 2011 (N 37/60 SbNU 441) zrušen. S ohledem na právní názor vyjádřený v předmětném nálezu Ústavního soudu se soud prvního stupně zabýval především otázkou, zda rozhodčí soud porušil, či nikoli poučovací povinnost podle § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „OSŘ“), a dospěl přitom k závěru, že k porušení poučovaní povinnosti dle § 118a OSŘ ze strany rozhodců nedošlo. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 26 Cdo 592/2010.

3. K odvolání stěžovatelky vrchní soud svým v záhlaví citovaným rozsudkem rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I potvrdil a ve výroku II změnil tak, že vedlejší účastnice nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok I), a rozhodl, že vedlejší účastnice nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II). Odvolací soud se nejprve zabýval procesním návrhem stěžovatelky na přerušení řízení podle § 109 odst. 1 písm. c) OSŘ a plně se přitom ztotožnil s názorem, který zaujal Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu, a uvedl, že § 31 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZRŘ“) nepovažuje za ustanovení příčící se ústavnímu pořádku, Listině, veřejnému pořádku a základním zásadám právního řádu České republiky. Nepostupoval tedy podle § 109 odst. 1 písm. c) OSŘ a odvolací řízení nepřerušil. Dále se odvolací soud ztotožnil se závěry soudu prvního stupně, že nejsou dány podmínky stanovené v § 31 písm. e) ZRŘ. K námitce, že

Sbirka_nalezu-77.indd 568 18.11.16 13:59

rozhodci neprovedli stěžovatelkou navržené dokazování výslechem svědků, konstatoval, že to, proč nebyli tito svědci vyslechnuti, rozhodčí soud odůvodnil jak v usnesení ze dne 9. března 2004, tak v usnesení ze dne 5. dubna 2004 a rovněž v odůvodnění rozhodčího nálezu. Dodal, že soudu nepřísluší posuzovat, zda navržený a neprovedený důkaz mohl mít vliv na výsledek řízení a v jakém smyslu, neboť by tak zasahoval do hmotněprávní problematiky, která je vyhrazena výlučně rozhodcům. K námitce žalobkyně, že rozhodci nesplnili zákonnou povinnost, danou jim § 118a OSŘ ve vazbě na § 30 ZRŘ, uvedl, že v daném případě nebyl dán důvod pro postup rozhodčího soudu podle § 118a OSŘ, když v řízení byl stěžovatelce dán dostatečný prostor k tomu, aby tvrdila rozhodné skutečnosti a navrhovala k nim důkazy. Jestliže došli rozhodci k závěru, že nárok stěžovatelky není důvodný, pak podle odvolacího soudu není tento závěr podmíněn povinností rozhodců před vydáním rozhodnutí stěžovatelku poučit o tom, že na důvodnost jejího nároku mají odlišný názor a jen z tohoto důvodu ji vyzvat k dalším tvrzením a návrhu dalších důkazů.

4. Proti rozsudku odvolacího soudu podala stěžovatelka dovolání, jehož přípustnost opírala o § 237 odst. 1 písm. c) OSŘ. Toto dovolání Nejvyšší soud svým v záhlaví uvedeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený rozsudek odvolacího soudu nepředstavuje rozhodnutí zásadního právního významu ve smyslu § 237 odst. 3 OSŘ, proti němuž by bylo dovolání přípustné.

II.

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že v dovolání vymezila dvě otázky, na nichž stavěla přípustnost svého dovolání. Jednou z nich byla podle ústavní stížnosti otázka, „zda obecné soudy v řízení o zrušení rozhodčího nálezu mohou posuzovat, zda a jaké důkazy se měly nebo neměly provádět za účelem zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro vydání rozhodčího nálezu a zda obecné soudy mohou – je-li rozhodci rozhodnuto o neprovedení důkazu – přezkoumávat, jak bylo takové rozhodnutí odůvodněno“. Stěžovatelka podle ústavní stížnosti v dovolání uvedla, že v její věci bylo v rozhodčím řízení při výkladu obchodněprávního úkonu, který byl předmětem rozhodčího sporu, třeba provést dokazování ohledně úmyslu stran v okamžiku uzavírání sporné smlouvy jakožto primárního prostředku výkladu obchodněprávního úkonu, přičemž k prokázání tohoto úmyslu stran stěžovatelka navrhla výslech dvou svědků. Tento návrh byl podle stěžovatelky rozhodci zamítnut s poukazem na nadbytečnost.

6. Stěžovatelka podle ústavní stížnosti v řízení před obecnými soudy tvrdila, že nelze vyloučit z přezkumu procesní postup, jakým rozhodci přistupují k dokazování, zejména jejich procesní postup, kdy rozhodci neprovedou navržený důkaz (v daném případě výslechy dvou svědků), a jak toto

Sbirka_nalezu-77.indd 569 18.11.16 13:59

neprovedení odůvodní. Stěžovatelka měla za to, že vrchní soud a před ním i městský soud tento postup z přezkumu vyloučily v domnění, že k takovému přezkumu nebyly oprávněny, pročež se dopustily nesprávného právního posouzení věci, a proto se stěžovatelka obrátila na Nejvyšší soud s výše uvedenou otázkou zásadního právního významu. Nejvyšší soud však podle stěžovatelky předmětnou otázku zcela nesprávně uchopil, když si ji vyložil tak, jako by stěžovatelka zastávala názor, že vždy, když není v nějakém rozhodčím řízení proveden důkaz, vznikne důvod pro zrušení souvisejícího rozhodčího nálezu. Nejvyšší soud podle stěžovatelky uvedl, že „nepřisvědčil argumentaci dovolatelky, která vychází z mylného názoru, že neprovede-li rozhodce důkaz či důkazy navržené účastníkem, odnímá mu tím možnost jednat před soudem". Stěžovatelka namítá, že takový názor neprezentovala a dokonce se vůči takovému názoru výslovně vymezila, a to jak ve svém dovolání, tak ve svém podání ze dne 12. srpna 2013, v němž uvedla: „Není dána povinnost obecného soudu ani rozhodců provést každý účastníky řízení navržený důkaz – žalobkyně nepožaduje, aby se Nejvyšší soud zabýval takovou otázkou … Žalobkyně vznesla v dovolání dvě otázky zásadního právního významu, přičemž ta z nich, která se týká dokazování, je odlišná od otázky, zda má rozhodovací orgán provést vždy každý navržený důkaz, či nikoli." Stěžovatelka se tedy podle ústavní stížnosti výslovně vymezila vůči následně přijatému závěru Nejvyššího soudu, který je citován výše. Nejvyšší soud podle stěžovatelky uvedl, že je přípustné, aby byl neproveden důkaz, pokud soud odůvodní, proč takový důkaz neprovedl, avšak tak se podle stěžovatelky zabýval problémem, který mu stěžovatelka vůbec nenastolila, namísto toho, aby se zabýval problémem, který mu nastolen byl, když stěžovatelka podle ústavní stížnosti mj. nastolila otázku, zda soudy mohou v řízení o zrušení rozhodčího nálezu přezkoumávat dostatečnost či správnost odůvodnění toho, proč nebyl proveden důkaz. Nejvyšší soud podle stěžovatelky vybočil z mezí ústavnosti tím, že se řešení nastolené právní otázky bezdůvodně vyhnul, přičemž odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 414/01 ze dne 20. 2. 2003 (N 23/29 SbNU 203), který je podle ní plně aplikovatelný na projednávaný případ. Stěžovatelka je přesvědčena, že jí vymezená otázka byla otázkou zásadního právního významu a bylo podle ní na Nejvyšším soudu, aby provedl vyhodnocení v příslušném směru. Nejvyšší soud tak však podle ústavní stížnosti neučinil, neboť hodnotil jinou otázku, která mu však nebyla nastolena. Nejvyšší soud tak podle stěžovatelky nedostál svému ústavnímu poslání ochrany základních práv a svobod jednotlivců ani své zákonné roli sjednocovatele rozhodovací praxe obecných soudů.

7. Ve vztahu k ústavní stížností napadeným rozsudkům soudu prvního stupně a soudu odvolacího stěžovatelka uvádí, že v rozhodčím řízení nárokovala po vedlejší účastnici zaplacení částky 241 783 904,97 Kč

Sbirka_nalezu-77.indd 570 18.11.16 13:59

s příslušenstvím, přičemž posouzení oprávněnosti nároku záviselo na výkladu čl. 13.2 smlouvy, kterou stěžovatelka uzavřela podle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ObZ") s vedlejší účastnicí. Rozhodci podle stěžovatelky přitom postupovali na základě gramatického, jazykového a systematického výkladu, avšak s ohledem na § 266 odst. 1 ObZ měli zjišťovat úmysl stran při činění právního úkonu, a nebyl-li by zjišťován, šlo by o pochybení, jak dovodil podle stěžovatelky např. Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 32 Odo 303/2005 ze dne 25. ledna 2006.

8. V řízení před obecnými soudy stěžovatelka podle ústavní stížnosti tvrdila, že z rozhodčího nálezu není patrné, že by rozhodci úmysl stran při uzavírání sporné smlouvy jakkoli zjišťovali (byť nutnost jeho zjištění sami konstatovali). Rozhodci podle stěžovatelky odmítli provést jediný důkaz, který se týkal úmyslu stran při uzavírání sporné smlouvy – výslech Ing. Kamila Zieglera a Ing. Ladislava Řezníčka, tj. osob, které uzavřely spornou smlouvu jménem právní předchůdkyně vedlejší účastnice, a tudíž bylo v řízení před obecnými soudy zřejmé, že rozhodci v rozhodčím řízení pochybili, když označili předmětný důkaz za nadbytečný. Ačkoli podle stěžovatelky stručné odmítnutí neprovedení určitých důkazů nebude někdy nesprávným postupem, v situaci jiné, kdy bude zřejmé, že z žádného důkazu nebyla skutečnost zjištěna, bude odmítnutí provedení důkazu formou pouhého poukazu na jeho údajnou nadbytečnost nepřijatelné, jak tomu podle ní je v projednávané věci. Stěžovatelka v řízení před obecnými soudy podle ústavní stížnosti tvrdila, že nelze vyloučit z přezkumu procesní postup, jakým rozhodci přistupují k dokazování, zejména jejich procesní postup, kdy rozhodci neprovedou navržený důkaz a jak toto neprovedení odůvodní. Postup při dokazování je podle stěžovatelky otázkou procesního postupu, jehož přezkoumávání je v řízeních o zrušení rozhodčích nálezů přípustné, a posouzení jí popsaného pochybení rozhodců není posouzením rozhodčího nálezu z hlediska jeho správnosti. Soudy se však podle stěžovatelky předmětným pochybením odmítly zabývat.

9. Svou argumentaci o tom, že rozhodci v předmětném řízení závažně pochybili a že by v důsledku tohoto pochybení mělo dojít ke zrušení rozhodčího nálezu, stěžovatelka podle ústavní stížnosti podpořila mnoha odkazy na relevantní judikaturu, která se buď přímo týká rozhodčího řízení, nebo jsou v ní závěry ohledně požadavků kladených na odůvodnění rozhodnutí, které jsou prostřednictvím § 30 ZRŘ aplikovatelné i na rozhodčí řízení. Obecné soudy však podle stěžovatelky tato stěžovatelkou uváděná rozhodnutí přešly, aniž by se k nim výslovně vyjádřily, a zřejmě i v důsledku toho podle stěžovatelky dospěly k závěru zasahujícímu do ústavních práv stěžovatelky, že se nebudou tvrzeným pochybením rozhodců zabývat. K zásahu do práv stěžovatelky spočívajícímu v nevypořádání se se

Sbirka_nalezu-77.indd 571 18.11.16 13:59

soudními rozhodnutími, na která stěžovatelka poukazovala, odkazuje stěžovatelka např. na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 521/05 ze dne 23. 3. 2006 (N 70/40 SbNU 691) a na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4389/2009.

10. Stěžovatelka konečně namítá, že rozhodci se v rozhodčím nálezu zabývali některými provedenými důkazy, nikoli však z hlediska zjišťování úmyslu stran při činění právního úkonu, ačkoli je toto zjištění podle § 266 ObZ pro výklad obchodněprávního úkonu, jakým byla sporná smlouva, nezbytné. Rozhodci podle stěžovatelky nepřijali závěr ke zjištění vůle stran prostřednictvím jejich úmyslu ani nedeklarovali případnou nemožnost takového zjištění a skutkový stav, konkrétně zjištění vůle stran prostřednictvím jejich úmyslu při činění právního úkonu, tedy nebyl v řízení zjištěn, a proto mělo být podle stěžovatelky prováděno další dokazování, o čemž měla stěžovatelka být poučena. Rozhodci tak však podle stěžovatelky nepostupovali, čímž učinili rozhodčí nález nepředvídatelným, a neumožnili tedy stěžovatelce věc projednat, když jí nesdělili, že má dojít k navrhování důkazů k úmyslu stran (a odmítli stěžovatelkou navržený důkaz) a nepoučili ji o důsledcích nesplnění důkazní povinnosti.

Vrchní soud i městský soud vyslovily podle stěžovatelky ve svých rozsudcích názor, že nebylo třeba poskytnout stěžovatelce v rozhodčím řízení poučení. Zjištění úmyslu je ale podle stěžovatelky zjištěním skutkovým a z rozhodčího nálezu vyplývá, že nebyl zjištěn úmysl stran při uzavírání sporné smlouvy. Soudní praxe, např. Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 23 Cdo 925/2010, přitom podle stěžovatelky dovodila poučovací povinnost i při zjišťování úmyslu podle § 266 odst. 1 ObZ a poučení je přitom třeba poskytnout i v rozhodčím řízení, jak podle stěžovatelky dovodil v nálezu sp. zn. I. ÚS 3227/07 ze dne 8. 3. 2011 (N 37/60 SbNU 441), kterým vyhověl předcházející ústavní stížnosti stěžovatelky, i Ústavní soud. Poučovací povinnost představuje podle stěžovatelky jeden ze základních procesních institutů směřujících k tomu, aby došlo k řádnému projednání věci, a její porušení je důvodem pro zrušení rozhodčího nálezu. Vrchní soud a městský soud tak podle stěžovatelky zasáhly do jejích práv i tím, že se s tvrzeným porušením poučovací povinnosti ze strany rozhodců vypořádaly nesprávně.

III.

11. Ústavní soud si k ústavní stížnosti vyžádal vyjádření Nejvyššího soudu, vrchního soudu a městského soudu jako účastníků řízení a vyjádření vedlejší účastnice řízení.

12. Za Nejvyšší soud vyjádření zaslal předseda senátu 23 Cdo JUDr. Pavel Horák, Ph.D. Nejvyšší soud ve vyjádření odkázal na argumentaci obsaženou v odůvodnění jeho v záhlaví označeného usnesení s tím, že tímto

Sbirka_nalezu-77.indd 572 18.11.16 13:59

rozhodnutím neporušil ústavní práva stěžovatelky, a proto navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

13. Vrchní soud v Praze zaslal vyjádření k ústavní stížnosti prostřednictvím předsedkyně senátu 8 Co JUDr. Vlasty Wohlmutové. Uvedl, že se plně odvolává na odůvodnění svého v záhlaví uvedeného rozsudku s tím, že i nadále má za to, že soudům nepřísluší zasahovat do rozhodčího řízení takovým způsobem, který by vedl k faktickému přezkoumání správnosti rozhodčího nálezu po hmotněprávní stránce. Z okolností nastalých v řešené věci by dle názoru odvolacího soudu akceptace námitek stěžovatelky k takovému důsledku vedla.

14. Za Městský soud v Praze zaslala vyjádření k ústavní stížnosti předsedkyně senátu 8 Cm JUDr. Jana Tondrová. Podle vyjádření má za to, že soudci, který působí na soudu prvního stupně, vyjádření k ústavní stížnosti nepřísluší, když ústavní stížnost směřuje pouze do porušení ústavních práv. Procesní úkony soudů prochází podle vyjádření celým spisem, hmotněprávní zdůvodnění je uvedeno v odůvodnění jeho v záhlaví citovaného rozhodnutí.

15. Vedlejší účastnice řízení k tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky v záhlaví uvedeným usnesením Nejvyššího soudu uvedla, že má za to, že k němu nedošlo. Podle názoru vedlejší účastnice není pravda, že by se Nejvyšší soud nezabýval otázkou „zda obecné soudy v řízení o zrušení rozhodčího nálezu mohou posuzovat, zda a jaké důkazy se měly nebo neměly provádět za účelem zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro vydání rozhodčího nálezu a zda obecné soudy mohou – je-li rozhodci rozhodnuto o neprovedení důkazu – přezkoumávat, jak bylo takové rozhodnutí odůvodněno“, nicméně Nejvyšší soud podle ní neshledal zásadní právní význam předmětného dovolání. V podrobnostech vedlejší účastnice odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu, se kterým se plně ztotožňuje.

16. Ani k tvrzenému zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky v záhlaví označenými rozsudky městského soudu a vrchního soudu pak podle vedlejší účastnice nedošlo. Stěžovatelka podle vyjádření namítá, že v řízení před obecnými soudy bylo zřejmé, že rozhodci pochybili, když označili stěžovatelkou navržený důkaz za nadbytečný a tento neprovedli, a proto měl městský soud, potažmo vrchní soud, rozhodčí nález zrušit. Vedlejší účastnice k tomu předně uvádí, že městský soud se zcela řídil právním názorem Ústavního soudu, a zabýval se tedy především otázkou, zda rozhodčí soud porušil či neporušil poučovací povinnost dle § 118a OSŘ, a dospěl k závěru, že tuto povinnost neporušil. Pokud jde o námitku stěžovatelky, že rozhodci neprovedli stěžovatelkou navržený důkaz, ztotožňuje se vedlejší účastnice s názorem obecných soudů, že skutečnost, proč nebyli stěžovatelkou navržení svědci vyslechnuti, rozhodčí soud odůvodnil,

Sbirka_nalezu-77.indd 573 18.11.16 13:59

přičemž soudům nepřísluší posuzovat, zda navržený a neprovedený důkaz mohl mít vliv na výsledek řízení a v jakém smyslu, neboť by tak zasahoval do hmotněprávní problematiky, která je vyhrazena výlučně rozhodcům. Jak podle vedlejší účastnice dovodil i Nejvyšší soud, institut návrhu na zrušení rozhodčího nálezu rozhodně nemůže sloužit jako opravný prostředek proti rozhodčímu nálezu, neboť rozhodčí řízení je jednoinstanční, rozhodčí nález je tedy konečný a není proti němu přípustný žádný řádný opravný prostředek. Vedlejší účastnice má za to, že i Nejvyšší soud zastává zcela jednoznačný názor, že odnětí možnosti stěžovatelce jednat před rozhodcem nemohlo nastat tím, že rozhodce neprovedl důkaz, který stěžovatelka navrhla, pokud rozhodce odůvodnil, proč takový důkaz neprovedl, což rozhodce v předmětné věci učinil.

17. Závěrem vedlejší účastnice navrhla, aby Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou zcela zamítl.

18. Vyjádření Nejvyššího soudu, vrchního soudu, městského soudu a vedlejší účastnice řízení bylo zasláno k replice stěžovatelce. Ta však repliku nezaslala.

19. Ústavní soud rozhodoval v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání, neboť od tohoto jednání nebylo lze očekávat další objasnění věci a Ústavní soud neprováděl dokazování.

IV.

20. Ústavní soud přezkoumal v záhlaví citovaná rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Ústavní soud opakovaně judikuje, že není vrcholem soustavy obecných soudů (čl. 81 a 91 Ústavy) a není ani řádnou další odvolací instancí a že postup v soudním řízení včetně provádění a hodnocení důkazů, interpretace a aplikace právních předpisů a vyvození skutkových a právních závěrů je záležitostí obecných soudů. Proto není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do rozhodování těchto soudů. Tato maxima je prolomena pouze tehdy, pokud by obecné soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. K tomu však v projednávaném případě podle náhledu Ústavního soudu došlo.

22. Ústavní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky týkající se vypořádání se Nejvyššího soudu s otázkou, „zda obecné soudy v řízení o zrušení rozhodčího nálezu mohou posuzovat, zda a jaké důkazy se měly nebo neměly provádět za účelem zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro vydání rozhodčího nálezu a zda obecné soudy mohou – je-li rozhodci rozhodnuto o neprovedení důkazu – přezkoumávat, jak bylo takové rozhodnutí odůvodněno“, a dospěl k závěru, že se s touto otázkou Nejvyšší soud nevypořádal.

Sbirka_nalezu-77.indd 574 18.11.16 13:59

23. Ačkoli Nejvyšší soud v naraci svého v záhlaví označeného rozhodnutí tuto otázku cituje, v dalším odůvodnění ji již označuje jako otázku (námitku), „že v projednávané věci byly dány předpoklady pro zrušení rozhodčího nálezu z důvodu uvedeného v ust. § 31 písm. e) ZRŘ". Po obecné argumentaci vztahující se k tomuto ustanovení pak uvedl, že „již mnohokrát vysvětlil, že odnětí možnosti účastníku jednat před soudem nenastane tím, že soud neprovede důkazy navržené účastníkem řízení, pokud soud ve smyslu § 157 odst. 2 o. s. ř. odůvodní, proč takový důkaz neprovedl", a doplnil, „jak uvedl Nejvyšší soud v usnesení ze dne 11. září 2007 sp. zn. 32 Odo 366/2006, lze takové posouzení vztáhnout i na výklad ust. § 31 písm. e) ZRŘ. Od těchto závěrů nemá Nejvyšší soud důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci. Dovolací soud proto nepřisvědčil argumentaci dovolatelky, která vychází z mylného názoru, že neprovede-li rozhodce důkaz či důkazy navržené účastníkem, odnímá mu tím možnost jednat před soudem".

24. Z výše uvedeného je zřejmé, že Nejvyšší soud se skutečně řešení v předchozím odstavci citované stěžovatelkou nastolené otázce mající založit přípustnost dovolání vyhnul (jak ostatně namítá i stěžovatelka), přičemž Ústavní soud stěžovatelce přisvědčuje také v tom, že se jednalo o otázku, na které spočívalo rozhodnutí odvolacího soudu – viz druhý odstavec strany 11 rozhodnutí odvolacího soudu. Tímto svým nesprávným postupem dovolací soud, obdobně jako ve stěžovatelkou uváděném případě posuzovaném Ústavním soudem pod sp. zn. IV. ÚS 414/01 (viz výše), připravil stěžovatelku o možnost otevření cesty k meritornímu přezkumu jejího dovolání, a dopustil se tak porušení práva stěžovatelky domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, majícího za následek nezbytnost zrušení jeho rozhodnutí.

25. S ohledem na princip subsidiarity ústavní stížnosti a minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů Ústavní soud neshledal v posuzovaném případě náležitý důvod zabývat se napadenými rozhodnutími městského soudu a vrchního soudu, když lze mít za to, že zrušením rozhodnutí Nejvyššího soudu byla právům stěžovatelky poskytnuta dostatečná ochrana. Další ingerence do rozhodovací činnosti obecných soudů by byla nadbytečná, neboť ve věci bude opět rozhodovat Nejvyšší soud, který je též oprávněn a povinen poskytovat ústavně zaručeným právům účastníků řízení ochranu.

26. Ústavní soud uzavírá, že vzhledem k výše popsanému zásahu do práva stěžovatelky na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny Ústavnímu soudu nezbylo než ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu vázány všechny orgány i osoby.

Sbirka_nalezu-77.indd 575 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 576 18.11.16 13:59

Č. 109
K vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015

Podle ustanovení § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání. Za takových podmínek vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele. Princip právní jistoty je třeba vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. S ohledem na kontext celého zákonného ustanovení je soudní kontrola jedinou ochranou před arbitrárností, kterou umožňuje zákonodárcem otevřený rozsah volného uvážení poskytovatele. Napadená část ustanovení, stanovící ve výše popsaném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy v prvé řadě rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu k soudu. Pozastavení výplaty části dotace podle § 14e je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Jaroslava Fenyka, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 16. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu, aby Ústavní soud v řízení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky za účasti Poslanecké

Sbirka_nalezu-77.indd 577 18.11.16 13:59

sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení vyslovil, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 465/2011 Sb. (tj. ve znění účinném do 19. 2. 2015), ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání" je v rozporu s ústavním pořádkem (nález byl vyhlášen pod č. 177/2015 Sb.).

Výrok

Ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání" bylo v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Odůvodnění

I. Původní návrh

1. Ústavnímu soudu byl dne 16. 6. 2014 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále též „navrhovatel") na zrušení ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v tehdejším znění, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání".

2. Navrhovatel – dovolávaje se čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") – jej učinil v souvislosti se svojí rozhodovací činností ve věci jím vedené pod sp. zn. 2 As 12/2014, jelikož dospěl k závěru, že výše označené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem.

II. Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

3. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava domáhala zrušení rozhodnutí poskytovatele dotace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 9. 2013 č. j. MSMT 38871/2013 a ze dne 7. 11. 2013 č. j. MSMT-38871/2013-2, kterými ji coby příjemce dotace vyrozuměl o pozastavení plateb na projekt Centrum excelence IT4Innovations ve výši 23 436 947,44 Kč, neboť podle jeho přesvědčení došlo jednáním popsaným v odůvodnění k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.

Sbirka_nalezu-77.indd 578 18.11.16 13:59

4. Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 1. 2014 č. j. 9 A 200/2013-42 žalobu odmítl. Ve svém usnesení městský soud odkázal na § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o rozpočtových pravidlech"), obsahující výslovnou výluku rozhodnutí o pozastavení dotace ze soudního přezkumu. Odkázal rovněž na důvod výluky ze soudního přezkumu dle ustanovení § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle něhož je žaloba nepřípustná také, stanoví-li tak zvláštní zákon, čemuž výslovně zakotvená výluka v ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech odpovídá. Navíc je tato výluka podle městského soudu „odůvodněna dočasným a předběžným charakterem opatření".

5. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně jako stěžovatelka kasační stížnost s tím, že i při formální nemožnosti soudního přezkumu opatření vydaných dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech je nevyhnutelné soudní přezkum otevřít cestou ústavně konformního výkladu ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, a to k posouzení žalobou tvrzených porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Žalobkyně odkázala na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"), dle kterého nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod; absence procesní úpravy neproplacení dotace (resp. pozastavení platby) ve výši, v jaké byla poskytnuta, v důsledku libovůle či na základě domněnek význam těchto zásad posiluje. Žalobkyně poukázala na zásah do svých základních práv, neboť nemožnost disponovat dotací v přiznané výši ji přinutila nahradit chybějící prostředky z vlastních zdrojů, přičemž při nejistotě ohledně dalšího postupu může jít fakticky o zásah konečný. Nadto zásah do svých práv spatřuje i v tom, že je jí znemožněno v řádném řízení prokázat, že při realizaci projektu, na nějž byla dotace poskytnuta, své povinnosti ve skutečnosti splnila.

6. Nejvyšší správní soud v řízení o této kasační stížnosti dospěl k názoru, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v části, v níž stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena opatření podle jeho odstavců 1 až 3, jehož je třeba v jeho věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, neboť je nelze vyložit bez toho, že by stěžovatelka byla zkrácena ve svém právu na soudní ochranu, jež pro ni plyne z čl. 36 odst. 2 Listiny.

III. Rekapitulace návrhu

7. Nejvyšší správní soud v úvodu připomněl, že městský soud pojal akt, jehož přezkoumání se stěžovatelka domáhala, jako rozhodnutí; z povahy napadeného úkonu žalovaného však nelze ani vyloučit, že může jít

Sbirka_nalezu-77.indd 579 18.11.16 13:59

o jiný úkon mající charakter zásahu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98); nicméně výluka stanovená v § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech na něj dopadá bez ohledu na to, jak bude správním soudem kvalifikován.

8. Novelizací provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byla s účinností od 30. 12. 2011 do zákona o rozpočtových pravidlech včleněna možnost, aby poskytovatel dotace jejímu příjemci část dotace nevyplatil, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (§ 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech), a toto opatření bylo výslovně vyňato ze soudního přezkumu.

9. Porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace, které přímo souvisí s účelem, na nějž byla dotace poskytnuta, k němuž došlo před přijetím peněžních prostředků a jež v okamžiku jejich přijetí na účet příjemce trvá, je kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně [§ 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech], a je povinností osoby, jež rozpočtovou kázeň porušila, provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod do státního rozpočtu [§ 44a odst. 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech]; v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie určí výši odvodu finanční úřad [§ 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech]. Právní úprava tudíž stanoví kontrolní kompetence (kromě jiných orgánů) i poskytovateli dotace, avšak o následcích zjištění nesrovnalostí a jejich kvalifikaci v podobě povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně rozhoduje příslušný finanční úřad v řízení dle daňového řádu a jeho rozhodnutí podléhá přezkumu správními soudy.

10. Za těchto okolností je podle navrhovatele ustanovení § 14e zařazeno do zákona o rozpočtových pravidlech nesystémově, neboť umožňuje poskytovateli dotace, aby předtím, než může být objektivně zjištěno porušení pravidel stanovených pro dotaci (nebo dokonce zcela bez toho), výplatu zastavil. Důvody pro tak silné oprávnění se mohou zdát legitimními, je-li jeho účelem včasné zabránění zneužití veřejných prostředků, neboť je zřejmé, že pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by začasté mohlo mít pouze akademickou povahu. Změna zákona o rozpočtových pravidlech (zákonem č. 465/2011 Sb.) ostatně měla odstranit výkladové obtíže praxe k otázce, zda má poskytovatel dotace i v případě pouhého podezření o porušení povinností příjemce pokračovat s vyplácením prostředků dotace či proplácení zastavit; zvoleno bylo přitom řešení, že zadržené prostředky mají odpoví-

Sbirka_nalezu-77.indd 580 18.11.16 13:59

dat výši, v jaké by byl za sledované porušení povinností ukládán odvod, z čehož plyne, že poskytovatel dotace nemůže zastavit proplácení zcela.

11. Hodnocení závažnosti takového „podezření" je však výlučně na poskytovateli dotace a domněnce porušení pravidel nemusí nutně předcházet kontrola ani jiný zákonem předvídaný a regulovaný postup. Účinnost opatření zadržujícího dosud nevyplacené prostředky, které má být opatřením pouze předběžným a dočasným, navíc zákon nijak časově neohraničuje, ale ponechává je vedle hodnocení závažnosti podezření, určení, kdy o takovém kroku vyrozumí příjemce a finanční úřad či kdy bude pokračovat v proplácení zbývající části dotace, zcela na vůli a úvaze poskytovatele, resp. jeho seberegulaci. Poskytovatel dotace tedy není vázán žádnou lhůtou ani procesními pravidly. Při absenci přezkumu takového opatření soudem v důsledku výslovně stanovené výluky se tak „otevírá prostor pro libovůli poskytovatele dotace a strmě stoupá riziko korupce".

12. Podle navrhovatele opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech zasahuje do práv příjemce dotace tím, že porušuje zásadu legitimního očekávání. Příjemce totiž důvodně předpokládá, že mu bude ve smyslu rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplacena celá částka (pokud se neprokáže, že porušil své povinnosti, v důsledku čehož by bylo namístě rozhodnutím dotaci nebo její část odejmout). Je tomu tak proto, že okamžikem pravomocného rozhodnutí o přidělení dotace vzniká příjemci nárok na její čerpání v souladu s jejím předpokládaným účelem, a již po právní moci dotačního rozhodnutí je nutno učinit příslušné kroky tak, aby tato dotace mohla být řádně čerpána a použita (příprava projektové dokumentace, uzavření smluv o realizaci předmětu dotace apod.). Zastavení výplaty dotace je pak za této situace bezprostředním zásahem do vlastnického práva příjemce dle čl. 11 Listiny a může jím též dojít k porušení jeho práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny. V té souvislosti navrhovatel poukázal na to, že vedle bezprostředního zásahu do práv příjemce dotace na dočerpání dotace dochází i k řetězení zásahů dalších, např. zastavení stavebních prací, zakonzervování rozestavěné stavby, hrozba smluvních sankcí.

13. Navrhovatel též zdůraznil, že protiústavnost napadeného ustanovení nespatřuje v tom, že zákonodárce umožňuje výplatu dotace pozastavit, ale v absenci kritérií pro tento postup, jejímž důsledkem je možnost svévole ze strany poskytovatele a absence právní jistoty na straně příjemce. Zde otevírá též paralelu s úpravou tzv. zajišťovacích institutů, k nimž se vyslovil Ústavní soud kupř. v nálezu sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013 (N 206/71 SbNU 429), ve kterém vymezil základní kritéria pro posouzení ústavní konformity zásahu do vlastnických práv a nutnost přezkumu proporcionality užitého zajišťovacího nástroje. Je očividné, že napadené

Sbirka_nalezu-77.indd 581 18.11.16 13:59

ustanovení vyloučením soudního přezkumu hodnocení takové proporcionality či zjištění případné svévole naprosto znemožňuje.

IV. Vyjádření účastníků řízení

14. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna") ve vyjádření k návrhu ze dne 31. 7. 2014, podepsaném předsedou Poslanecké sněmovny Janem Hamáčkem, uvedla, že vládní návrh zákona č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, projednávala jako sněmovní tisk č. 287 (rozeslaný poslancům dne 21. 3. 2011) v prvním čtení dne 27. 4. 2011 na 16. schůzi a přikázala jej rozpočtovému výboru a kontrolnímu výboru, jež návrh zákona projednaly dne 27. 5. 2011, resp. dne 8. 6. 2011. Druhé čtení prošlo obecnou i podrobnou rozpravou dne 20. 9. 2011 na 23. schůzi a podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 287/3 a rozeslány dne 21. 9. 2011. Třetí čtení se uskutečnilo dne 27. 9. 2011 a Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila (v poměru 143 pro a 4 proti). Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát") návrh zákona pod číslem tisku 218 projednal dne 27. 10. 2011 na 13. schůzi a s pozměňovacími návrhy jej usnesením č. 400 vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Usnesení Senátu bylo doručeno Poslanecké sněmovně a rozesláno poslancům dne 1. 11. 2011 jako sněmovní tisk č. 287/5, o návrhu zákona vráceném Senátem bylo hlasováno dne 6. 12. 2011 na 32. schůzi a Poslanecká sněmovna jej přijala ve znění schváleném Senátem podle sněmovního tisku č. 287/5. Prezident republiky zákon podepsal dne 19. 12. 2011 a dne 30. 12. 2011 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 465/2011 Sb. Předseda Poslanecké sněmovny shrnul, že zákon byl přijat po řádném zákonodárném procesu a s přesvědčením, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v části „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání" je v souladu s Ústavou a právním řádem České republiky.

15. K návrhu se vyjádřil Senát podáním ze dne 30. 7. 2014, podepsaným předsedou Milanem Štěchem. Organizační výbor určil senátní tisk č. 218 k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který doporučil plénu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Plénum návrh zákona projednalo na své 13. schůzi dne 27. 10. 2011 a ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou jej neschválilo; v podrobné rozpravě bylo navrženo doplnění ustanovení týkajících se však jiné části návrhu zákona než změny rozpočtových pravidel a bylo předneseno několik legislativně-technických pozměňovacích návrhů, které napravovaly některé nedostatky postoupeného tisku. Návrh zákona byl se schválenými pozměňovacími návrhy vrácen Poslanecké sněmovně.

Sbirka_nalezu-77.indd 582 18.11.16 13:59

16. Vláda ve vyjádření k návrhu ze dne 28. 7. 2014, podepsaném předsedou Bohuslavem Sobotkou, sdělila Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení dle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nevyužije.

17. Obdobně se vyjádřila i veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová podáním ze dne 11. 7. 2014; ačkoli do řízení nevstoupila, sdělila, že se s návrhem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje.

V. Znění napadeného ustanovení

18. Ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech (napadená část ustanovení zvýrazněna) znělo v době podání návrhu Nejvyššího správního soudu takto:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení **a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání**.

VI. Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

19. Ústavní soud předně soustředil pozornost k tomu, zda byly splněny procesní podmínky věcného projednání podaného návrhu, jmenovitě k otázce, zda byl Nejvyšší správní soud k němu aktivně legitimován.

20. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání; ve shodě s tím pak stanoví § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností.

21. Obecnému soudu je tak dána možnost, aby v konkrétním řízení nemusel aplikovat zákon či jeho jednotlivé ustanovení, jež považuje za protiústavní a které mu znemožňují dosáhnout naopak ústavně konformního výsledku. V době podání návrhu byla tato podmínka zjevně splněna. Jen zrušení napadeného ustanovení mohlo Nejvyššímu správnímu soudu otevřít prostor pro věcné projednání stěžovatelova návrhu, a tím odstranit

Sbirka_nalezu-77.indd 583 18.11.16 13:59

ústavněprávní deficit, jímž je dosavadní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle jeho názoru postiženo. Navrhovatel proto aktivní legitimací k podanému návrhu disponoval.

VII. Změna návrhu

22. Dne 5. 2. 2015 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Účinnosti nabyl 15 dnů po svém vyhlášení, tedy 20. 2. 2015.

23. Ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech nadále zní následovně:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

Sbirka_nalezu-77.indd 584 18.11.16 13:59

24. Dosavadní znění ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech bylo tedy nahrazeno zněním novým, pro které je určující, že původním návrhem napadenou část tehdejšího odstavce 4 již neobsahuje.

25. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi dal opakovaně najevo, že v takových případech nelze již vyhovět návrhu na zrušení právního předpisu či jeho ustanovení, nicméně že zpravidla přichází v úvahu rozhodnout o tom, zda napadené ustanovení v době své účinnosti bylo v rozporu s ústavním pořádkem či nikoli.

26. V návaznosti na výzvu Ústavního soudu navrhovatel podáním ze dne 11. 3. 2015 původní návrh změnil tak, že se namísto návrhu na zrušení dotčeného ustanovení (části) domáhá, „aby Ústavní soud vyslovil, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 465/2011 Sb., tj. ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015, je v části znějící ‚a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání' v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod".

27. Změnu návrhu navrhovatel odůvodnil tím, že při rozhodování o kasační stížnosti musí aplikovat ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v původním znění, a proto pro jeho přezkum je i nadále determinující, zda vyloučení soudního přezkumu opatření podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, k němuž se uchýlil městský soud, je ústavně konformní či nikoli.

28. Vyřešení otázky, již předestřel Ústavnímu soudu Nejvyšší správní soud, je tedy ve věci, z níž vzešel jeho návrh, potřebné, neboť v ní musí aplikovat ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v původním znění (od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015) a jeho rozhodnutí o kasační stížnosti proti odmítavému rozhodnutí městského soudu je od tohoto posouzení Ústavním soudem bezprostředně odvislé.

29. Závěr o splnění podmínky aktivní legitimace navrhovatele, dovozený v bodu 21 výše, se tudíž uplatní i ve vztahu k návrhu změněnému.

30. V duchu dřívější judikatury Ústavního soudu, například nálezů sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS. 38/06 ze dne 6. 2 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), eventuálně usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/14 ze dne 3. 3. 2015 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), resp. v nich vyjádřených názorů o shora předjímaných (viz bod 25) okolnostech, vzhledem k nimž se otevírá možnost vybočit z důsledků zakotvených v § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, lze pak finálně uzavřít, že změněný návrh je projednatelný a představuje splněnou podmínku následného ústavněprávního přezkumu.

Sbirka_nalezu-77.indd 585 18.11.16 13:59

VIII. Upuštění od ústního jednání

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

IX. Ústavní konformita legislativního procesu

32. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzoval dále, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, nelze než uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

X. Meritorní přezkum

X.a Principy právního státu

33. Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení, resp. konstatování neústavnosti soudní výluky u opatření spočívajícího v pozastavení dotace nemůže odhlédnout od celkového kontextu právní úpravy upravující pozastavení čerpání dotace. Legislativní text citovaný v bodu 18 tohoto nálezu umožňoval poskytovateli dotace tuto částečně nevyplatit, pokud se domníval, že došlo k porušení pravidel, přičemž i stanovení rozsahu pozastavení bylo ponecháno na jeho volném uvážení. Jediným zákonným omezením byl pak pokyn, že má poskytovatel přihlédnout k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. Tento postup poskytovatele nebyl podle předmětného ustanovení ani regulovaný obecnými předpisy o správním řízení, ani soudně přezkoumatelný. Nijak nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu již přiznané dotace, a to za situace, pokud pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel.

34. Pozastavení výplaty části dotace je přitom rozhodnutím, které se hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru; případně i ke vzniku jeho odpovědnosti za neschopnost splnit závazek (typicky uhradit cenu objednané věci či služby), k němuž se zavázal, předpokládaje, že finanční prostředky na jeho uhrazení získá z dotace, bez níž je vůbec nemusí mít k dispozici. Toto pozastavení pak přichází až poté, kdy již bylo o poskytnutí dotace i jejích podmínkách státem rozhodnuto. Příjemce se na toto rozhodnutí o poskytnutí dotace spoléhal a počítal s tím, že mu bude, pokud dodrží stanovené

Sbirka_nalezu-77.indd 586 18.11.16 13:59

podmínky, dotace vyplacena. Dotace jsou často poskytovány za podmínky spolufinancování příjemcem, sistace dotace tedy nejenže může zmařit záměr příjemce, ale též investici z jeho vlastních prostředků. Zákon nestanovil ani žádná konkrétnější kritéria pozastavení výplaty dotace, ani lhůtu, do kdy musí být rozhodnuto o navazující sankci či o obnovení čerpání dotace. Navrhovatel v té souvislosti poukazuje na to, že vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele.

35. Ústavní soud tedy nejprve přistoupil k hodnocení napadené soudní výluky z pohledu ochrany před svévolí, tedy z pohledu zachování maxim materiálního právního státu. Česká republika je totiž v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována jako demokratický právní stát. Pojem právního státu stanoví princip vázanosti státu právem. Ústavní soud pak aplikuje zásady právního státu jako jedno z důležitých měřítek ústavnosti zákonů.

36. V judikatuře Ústavního soudu je opakovaně zdůrazňována důležitost ústavního principu právního státu a dodržování jednotlivých jeho aspektů [srov. např. nález ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)], potřeba podřízení výkladu a použití právních norem jejich obsahově materiálnímu smyslu [nález ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)] a povinnost zákonodárce, aby v legislativním procesu zachovával i taková hlediska jako transparentnost či jasnost [nález ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. V demokratickém právním státu musí mít právo náležitou kvalitu formální [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 45, nebo nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517)]. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S. Essays in Legal Theory. Dordrecht – Boston – London : Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.

37. Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání). Princip právní jistoty pak je třeba spojit se zákazem arbitrárnosti, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání

Sbirka_nalezu-77.indd 587 18.11.16 13:59

zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva, tzv. Benátské komise, o vládě práva, přijatou na jejím 86. zasedání v březnu 2011, č. 512/2009, dostupnou na www.venice.coe.int).

38. Byť i navrhovatel předložil Ústavnímu soudu k posouzení pouze výluku ze soudního přezkumu a ani nemohl učinit jinak, neboť jen tato část citovaného ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech bránila obecným soudům přistoupit k soudní kontrole správní žalobou napadeného pozastavení dotace, Ústavní soud nemůže přistoupit k posouzení tohoto návrhu bez přihlédnutí ke všem souvislostem právní úpravy. Poskytovateli právní úprava česká i evropská (viz dále body 58 a násl., srov. též rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 9. 1989 ve věci C-68/88 *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*, dle něhož je porušením povinností, plynoucích z evropského práva, pokud nebylo zahájeno trestní nebo disciplinární řízení proti osobám, které se podílely na provedení a zatajení úkonů umožňujících vyhnout se zaplacení zemědělských dávek podle práva EHS) ukládá odpovědnost za ochranu před případným zneužitím dotace, aniž by však byl zákonem či soudem veden k vyvažování tohoto veřejného zájmu s odpovědností za ochranu práv příjemce.

39. Podmínky čerpání přidělené dotace jsou stanoveny buď v rozhodnutí o přidělení dotace, nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace, přesněji řečeno v dokumentech, na které tyto právní tituly poskytnutí dotace odkazují. Pravidelně se jedná o celou řadu příruček, podmínek a metodik, které musejí příjemci dotace při jejím čerpání dodržovat, kontroly jejich dodržování jsou prováděny na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o finanční kontrole"). V § 13a zákona o finanční kontrole jsou stanovena zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Součástí zprávy o auditu je identifikace zjištěných nedostatků. Tyto nedostatky mohou mít povahu tzv. nesrovnalostí, které mohou mít podle práva Evropské unie (nařízení Rady č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti) dopad na konečný objem poskytnutých finančních prostředků. Pokud poskytovatel dotace na základě provedeného auditu nazná, že došlo při naplňování činností financovaných příslušnou dotací k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, může dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech pozastavit výplatu dotace (resp. nemusí vyplatit část dotace) a v návaznosti na to informuje příslušný finanční úřad o svých zjištěních. Finanční úřad v souladu s § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb.,

Sbirka_nalezu-77.indd 588 18.11.16 13:59

daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zahájí u příjemce dotace daňovou kontrolu, jejímž výsledkem je buď konstatace porušení rozpočtových pravidel a případné následné vyměřovací řízení a uložení sankce, nebo daňová kontrola finančního úřadu závady a nedostatky ve spojitosti s veřejnou zakázkou, potažmo porušení rozpočtových pravidel neshledá, a poté finanční úřad již další kroky nečiní. Finanční úřad může toliko v důsledku zjištění v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření, a to vydat platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení. Pokud pochybení nezjistí, nemá zákonem stanovenou pravomoc k žádnému dalšímu postupu, tedy dokonce ani nevydává žádné rozhodnutí. Podústavní právo nikterak neupravuje situaci, kdy finanční úřad dospěje k závěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná, a poskytovatel dotace s tímto názorem nesouhlasí (kritika právní úpravy, která nestanoví dostatečné procesní rámce pro popsané situace, např. v článku Moravec, O. Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, dostupném pod č. 95155 na www.epravo.cz).

40. Samo pozastavení dotace v případech, kdy následně příslušný finanční úřad či dokonce i samotný poskytovatel dospějí k závěru, že příjemce žádné své povinnosti neporušil, se tedy již nemá jak stát předmětem soudního přezkumu, který by konstatoval nezákonnost pozastavení čerpání dotace. Rovněž podústavní právní úprava nijak neřeší situace, kdy finanční úřad nevydá platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, a poskytovatel dotace přesto příjemci zadržené finanční prostředky nevyplatí. Nadto nejsou ani explicitně stanoveny žádné lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout. Je možné, že zpravidla bude postupováno tak, že jak pro poskytovatele, řídící orgán, tak i pro příslušný finanční úřad budou směrodatné závěry auditu prováděného dle citovaného ustanovení zákona o finanční kontrole, a proto k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem dojde. Pokud však toto rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, které je zajisté soudně přezkoumatelné, bude příjemcem soudně napadnuto, pak soud nebude žádným způsobem hodnotit důvodnost pozastavení čerpání dotace dle napadeného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, ale bude jen posuzovat zákonnost napadeného platebního výměru. Podústavní právo tedy neotvírá žádnou možnost, v jejímž rámci by bylo případně i na půdorysu následné soudní kontroly konstatováno, zda pozastavení čerpání dotace proběhlo zákonným způsobem a nebylo arbitrární.

41. Vyloučení soudní kontroly pozastavení dotace tedy v tomto rámci podústavního práva vede k tomu, že případný arbitrární, svévolný či dokonce šikanózní postup poskytovatele dotace nebude relevantně pojmenován ani nijak sankcionován, neboť tento postup se nemá jak stát předmětem soudního přezkumu. To však v demokratickém právním státě, který má

Sbirka_nalezu-77.indd 589 18.11.16 13:59

povinnost chránit legitimní očekávání jednotlivců, jejich právní jistotu a základní práva před arbitrárností postupu státních orgánů, není možné.

42. Napadené ustanovení, které stanoví ve výše popsaném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy v prvé řadě rozporné s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu ke spravedlnosti.

X.b Právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy týkajících se základních práv a svobod

43. Další klíčové měřítko hodnocení návrhu představuje ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, dle kterého sice může být soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta první in fine), z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá).

44. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře dal opakovaně najevo, že má-li každý podle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže toto právo – těmito podmínkami a pravidly – na druhé straně popřít. Citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny je toho logickým důsledkem; reflektována je odlišná relevance základních práv a svobod, jimž přísluší z jejich rozdílné povahy logicky vyšší ochrana než právům založeným tolik zákonem [nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.)].

45. Právo na soudní přezkum zákonnou výlukou nedotčeného rozhodnutí orgánu veřejné správy je tak veřejným subjektivním právem zaručeným na ústavní úrovni. Ústavní soud tedy dále přistoupil k posouzení, zda se postup poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech dotýká některého ze základních práv a svobod jejího příjemce.

46. Jak již bylo výše uvedeno, postupem podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech může dojít k zásahu do legitimního očekávání příjemce dotace. Pokud totiž příjemce dotace dodrží veškeré podmínky, které mu byly v rozhodnutí o udělení dotace, právních předpisech i případných dalších normativech pro čerpání a používání dotace stanoveny, pak mu vzniká legitimní očekávání, že mu bude celá dotace poskytnuta. V případě, že z důvodu pouhé nedůvodné domněnky na straně poskytovatele dojde k pozastavení výplaty části dotace, je takovýto postup zásahem do legitimního očekávání příjemce, že mu bude celá dotace vyplacena a bude ji moci

Sbirka_nalezu-77.indd 590 18.11.16 13:59

použít na stanovený účel. Porušení tohoto legitimního očekávání není jen zásahem do jeho právní jistoty, jak bylo popsáno výše, ale též zásahem do jeho práva na ochranu majetku, jak jej upravuje čl. 11 Listiny.

47. V judikatuře Ústavního soudu totiž je chráněno legitimní očekávání jako jeden z principů vyplývajících z principu právního státu (viz výše v bodech 37 a násl.), principu určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy [srov. nález sp. zn. I. ÚS 287/04 ze dne 22. 11. 2004 (N 174/35 SbNU 331)] či z principů dobré správy, ale Ústavní soud též v řadě svých rozhodnutí shledává ochranu legitimního očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva, v širším smyslu majetku [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) či nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)].

48. Obojaký význam ochrany legitimního očekávání zdůraznil Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), v němž dospěl k závěru, že dodatečné snížení výše nároku na státní podporu ve stanoveném rozsahu za účelem snížení výdajů státního rozpočtu neobstojí s ohledem na legitimní očekávání účastníků stavebního spoření. Poté, co účastník splnil podmínky pro vznik nároku na státní podporu za určitý kalendářní rok, mohl legitimně očekávat, že ze strany státu nedojde dodatečně k jejich změně, resp. ke změně samotného nároku. Jedná se přitom o očekávání, jemuž náleží ochrana jak z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak s ohledem na majetkovou povahu nároku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Toto ustanovení se totiž nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takovéhoto majetku.

49. I podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je integrální součástí ochrany majetkových práv také ochrana legitimního očekávání, tedy ochrana nároku, na jehož splnění má oprávněný přinejmenším legitimní očekávání *(ésperance légitime/legitimate expectation)*. Ústředním pravidlem při posuzování existence takovéhoto legitimního očekávání je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit legitimní očekávání jako majetkový zájem chráněný čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku*, 11. 1. 2007, č. 73049/01, odst. 63 až 65, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Glaser proti České republice*, 14. 2. 2008, č. 55179/00, odst. 50 až 52).

Sbirka_nalezu-77.indd 591 18.11.16 13:59

50. Navrhovatel případně poukázal na paralelu pozastavení čerpání dotace s obdobným institutem zajištění finančních prostředků v rámci trestního řízení, o kteréžto otázce v poslední době Ústavní soud opakovaně rozhodoval. V těchto případech je též velmi silný veřejný zájem na omezení majetkových práv osob podezřelých z majetkové trestné činnosti, jejichž finanční prostředky jsou zajištěny za účelem případné budoucí úhrady jejich finančních závazků vůči státu či poškozeným. Ústavní soud ve své nálezové judikatuře k tomuto institutu zdůraznil roli soudů jako ochránců proporcionality mezi ochranou tohoto veřejného zájmu a ochranou práv dotčených osob. Účelem soudního přezkumu zajištění peněžních prostředků na účtu obviněného je posoudit přiměřenost tohoto opatření ve smyslu poměru mezi závažností prověřované trestné činnosti a rozsahem zajištění ve vztahu k možnostem dotčené osoby jako podnikatele dále vykonávat činnosti, jež s tímto podnikáním souvisí [nález sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013 (N 206/71 SbNU 429)]. Rozhodnutí orgánu veřejné moci o žádosti o omezení zajištění peněžních prostředků musí být řádně odůvodněno, a to s ohledem na rozsah zajištění, specifika stíhané trestní věci a vznik případné majetkové škody [nálezy sp. zn. IV. ÚS 3501/13 ze dne 5. 8. 2014 (N 149/74 SbNU 275) a sp. zn. I. ÚS 3502/13 ze dne 17. 4. 2014 (N 63/73 SbNU 209)]. Ústavní soud poukázal i na časovou dimenzi institutu zajištění peněžních prostředků na účtu – pokud orgány činné v trestním řízení nezohlední délku trestního řízení a prognózu jeho dalšího vývoje při rozhodování o dalším trvání tohoto zajišťovacího opatření z pohledu přiměřenosti, porušují právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny [nález sp. zn. III. ÚS 1396/07 ze dne 19. 3. 2009 (N 62/52 SbNU 609)]. Všechny tyto požadavky jsou podle citovaných rozhodnutí Ústavního soudu úlohou obecných soudů za účelem vyvážení veřejného zájmu a práv dotčených osob.

51. Rozhodnutí poskytovatele o pozastavení čerpání dotace je též odůvodněno veřejným zájmem na ochraně před porušováním právních povinností příjemci, zejména před porušením rozpočtové kázně či před podvody, nicméně absence soudní kontroly v tomto případě neumožňuje zohlednit a chránit zájem příjemce dotace a jeho legitimní očekávání na čerpání již jednou přidělené dotace. I když je zřejmé, že toto očekávání nemohou mít příjemci, kteří pravidla porušili, absence soudní kontroly neumožňuje ani těm, kteří žádná pravidla neporušili, aby se domohli ochrany svého legitimního očekávání na nabytí majetku, který jim byl rozhodnutím příslušného státního orgánu poskytnut (§ 14 zákona o rozpočtových pravidlech). Rozhodnutím o poskytnutí dotace totiž bylo konstituováno legitimní očekávání příjemce, že mu dotace bude poskytnuta, a pokud dodrží všechna pravidla, tak mu budou ve stanovených termínech za stanovených podmínek přiznané peněžní prostředky vyplaceny. Na tom nic nemění

Sbirka_nalezu-77.indd 592 18.11.16 13:59

ustanovení § 14 zákona o rozpočtových pravidlech o tom, že na dotaci není právní nárok, neboť poté, kdy je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, jedná se ze strany příjemce o vymahatelnou pohledávku. Rozhodnutí o pozastavení čerpání dotace je pak zásahem do očekávání příjemce, že mu bude z titulu této pohledávky plněno.

52. I kdyby posléze poskytovatel dospěl k závěru, že nedošlo k porušení povinností příjemce, a následně pozastavené finanční prostředky příjemci vyplatil, prodlení v čerpání finančních prostředků z přiznané dotace způsobené státem může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, neboť může vyvolat dodatečné finanční náklady, zdražení nebo dokonce zmaření celé plánované investice. Tedy i v důsledku pozastavení čerpání dotace zpravidla dojde k zásahu do majetku příjemce tím, že mu bude způsobena majetková škoda. Absence soudního přezkumu pozastavení dotace, tedy nemožnost vydání soudního rozhodnutí, které by deklarovalo protizákonnost postupu poskytovatele dotace, pak tedy též může znemožnit či ztížit příjemci vymožení škody, která mu nedůvodným rozhodnutím o pozastavení dotace byla způsobena, čímž dojde rovněž k zásahu do jeho vlastnického práva.

53. Ústavní soud uzavírá, že pozastavení výplaty části dotace podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Proto tento zásah orgánu veřejné moci jako zásah do základního práva příjemce musí být podle čl. 36 odst. 2 druhé věty Listiny podroben soudnímu přezkumu. Vyloučení soudního přezkumu stanovené v napadeném ustanovení je tedy neústavní.

54. Navrhovatel vyjádřil rovněž názor, že vedle bezprostředního zásahu do vlastnického práva příjemce dotace bude v řadě případů porušeno též jeho právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, chráněné čl. 26 Listiny. Ústavní soud shledává s ohledem na své výše uvedené závěry o rozporu napadeného ustanovení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve vztahu k čl. 11 Listiny za nadbytečné se zabývat možností zásahu, kdy může návazně či vedle zásahu do legitimního očekávání na získání majetku pozastavení čerpání dotace způsobit i porušení práva na podnikání podle čl. 26 Listiny.

55. To neznamená, že by si Ústavní soud nebyl vědom toho, že podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti příjemce dotace může být pozastavením již jednou přiznané dotace ztíženo či omezeno. A to i s přihlédnutím k řetězení dalších zásahů, na které poukazuje navrhovatel, například pozastavení stavebních prací, eventuálně jejich zakonzervování, které návazně povede k jejich zmaření či prodražení. Nicméně pro

Sbirka_nalezu-77.indd 593 18.11.16 13:59

konstatování zásahu do práva příjemce na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny postačí závěr o zásahu způsobeném pozastavením čerpání dotace do vlastnického práva příjemce.

XI. Použití práva Evropské unie

56. Při posuzování otázky soudního přezkumu poskytování a vyplácení dotací, často pocházejících z prostředků rozpočtu Evropské unie, nelze odhlédnout od dimenze práva Evropské unie. Samo čerpání dotací je upraveno v nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. 7. 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. 7. 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k uvedeným nařízením. Soudní dvůr Evropské unie již judikoval, že výše citované nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, které zakotvuje právo na účinnou právní ochranu před soudem, brání tomu, aby rozhodnutí zamítající žádost o grant bylo vyloučeno z možnosti napadnout je u soudu členského státu (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 9. 2014 ve věci C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ proti Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seirekomitee*). Dle judikatury Soudního dvora Evropské unie tedy mají členské státy při uplatňování práva Evropské unie povinnost zajistit soudní přezkum dokonce i aktů o poskytnutí dotace či grantu z rozpočtů Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie též v souvislosti s uvedeným zdůrazňuje, že požadavek soudního přezkumu jakéhokoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu považuje za obecnou zásadu práva Unie.

57. Předmětem úpravy práva Evropské unie je i ochrana proti podvodům a nesrovnalostem při čerpání dotací z rozpočtů Evropské unie. Dle čl. 325 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie platí: „Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.“ Nařízení Rady č. 2988/1995 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství stanoví obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti – tj. jakékoli porušení právního předpisu Společenství, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované – s ohledem na právo Společenství, přičemž kontroly, správní opatření a sankce musí být „účinné, přiměřené a odrazující“ a „s výhradou použitelného práva Společenství se postupy provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států“.

Sbirka_nalezu-77.indd 594 18.11.16 13:59

58. Citovaná pravidla práva Evropské unie s proklamovaným cílem čelit tam definovaným nesrovnalostem při čerpání unijních prostředků upravují institucionální a procedurální rámec jeho dosažení v podobě kontrol, správních opatření a sankcí, a to jak na úrovni orgánů Unie, tak na úrovni členských států. Poskytovatel (řídící orgán) je podle výše uvedených pravidel povinen nakládání s dotacemi soustavně kontrolovat a hlásit jakoukoliv nesrovnalost prostřednictvím Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) Evropské komisi. Procesní úprava vylučující soudní kontrolu znemožňuje příjemci dovolat se kontroly proti uvedenému zásahu, je však též překážkou sjednocování postupu členských států proti nesrovnalostem při čerpání evropských dotací. V rámci soudní kontroly by totiž prostřednictvím předběžných otázek k Soudnímu dvoru Evropské unie mělo docházet k vyřešení nejasností, zda v jednotlivých typových případech jde nebo nejde o nesrovnalost ve smyslu evropského práva, a tak ke sjednocování společného evropského postupu proti jednáním ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.

59. Ústavní soud již ve svém nálezu ve věci evropského zatýkacího rozkazu ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.; bod 61) dospěl k závěru, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o Evropských společenstvích (nyní zásada loajální spolupráce v čl. 4 Smlouvy o Evropské unii) vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy či Listiny základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.

60. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit obsah evropského práva, avšak již z naznačené rekapitulace je patrno, že zavedení soudního přezkumu v posuzovaném případě není v rozporu s právem Evropské unie, naopak právě jeho absence by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie či Listinou základních práv Evropské unie. Výše uvedené závěry Ústavního soudu o neústavnosti soudní výluky pozastavení čerpání dotace nejsou tedy v rozporu s právem Evropské unie. Napadená právní úprava by dokonce mohla být shledána problematickou i z pohledu práva Evropské unie. Nicméně Ústavní soud je přesvědčen, že navrhovatel zvolil správný postup, pokud nejdříve předložil posuzovaný problém Ústavnímu soudu, neboť přistoupí-li obecný soud k iniciování řízení vedoucího k odstranění úpravy rozporné s právem Evropské unie instrumenty ústavněprávního přezkumu, není důvod mu v tom bránit, resp. jej nutit předtím k řízení před Soudním dvorem Evropské unie (srov. Bobek, M., Bříza, P.,

Sbirka_nalezu-77.indd 595 18.11.16 13:59

Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 483). Podle Soudního dvora Evropské unie (srov. rozhodnutí *Melki* a *Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. I-5667) procedura prioritního posouzení souladu s ústavním pořádkem není v rozporu s unijním právem, pokud nebrání soudům kdykoliv oslovit Soudní dvůr s předběžnou otázkou, přijmout potřebná předběžná opatření k ochraně práv vyplývajících z unijního práva a rozporná ustanovení vnitrostátního práva případně neaplikovat [srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

61. Rozhodnutí Ústavního soudu o neústavnosti napadené části § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je tedy souladné i s mezinárodními závazky České republiky a se zásadou loajální spolupráce v rámci Evropské unie.

XII. Závěr

62. Ústavní soud shledal, že podle ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném do 19. 2. 2015 nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání. Za takových podmínek vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele. Princip právní jistoty je třeba vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. S ohledem na kontext celého zákonného ustanovení je soudní kontrola jedinou ochranou před arbitrárností, kterou umožňuje zákonodárcem otevřený rozsah volného uvážení poskytovatele. Napadená část ustanovení, stanovící ve výše popsaném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy v prvé řadě rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu k soudu. Pozastavení výplaty části dotace podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit.

63. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů návrhu navrhovatele podle čl. 95 odst. 2 Ústavy vyhověl s tím, že s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané

Sbirka_nalezu-77.indd 596 18.11.16 13:59

protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“ neaplikovat.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

V označené věci jsem plénu předložil vlastní návrh, který však nezískal potřebnou podporu, nicméně – a logicky – z něj v oponentuře k návrhu, který naopak podporu získal, vycházím.

I.

Klíčové měřítko hodnocení navrhovatelova návrhu představuje ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, dle kterého sice může být soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta první in fine), z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá).

Určení z přezkumu nevyloučitelného „rozhodnutí orgánu veřejné správy“ podle čl. 36 odst. 2 Listiny logicky předchází zjištění, zda jde o úkon, který podléhá žalobní legitimaci v režimu řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť je zde nepřehlédnutelná souvislost; druhé je evidentním podústavním provedením prvého.

Judikatura Nejvyššího správního soudu – zjevně ústavněprávně konformně – si osvojila výklad založený na materiálních, nikoli formálních znacích, a samo označení úkonu jako rozhodnutí (či nikoli) nepokládá za finálně určující. Ani „opatření“ tedy obecně nelze vyloučit z pozice úkonu, proti němuž může směřovat žaloba způsobilá otevřít jeho soudní přezkum, avšak za podmínky, že jím byly založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny práva nebo povinnosti, jak požaduje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.; jinak by nešlo o jím definované „rozhodnutí“, a „kompetenční výluka“ (§ 70 s. ř. s.) by se prosadila bez dalšího, jak ostatně ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. posléze proklamuje výslovně. Jinak řečeno, „klíčovou je totiž jeho materiální stránka, přičemž aby bylo možné považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí v materiálním smyslu, musí mít dopad do právní sféry, resp. veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby“ [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98; viz i tam obsažené odkazy na další judikaturu, včetně nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 145/09 ze dne 21. 2. 2012 (N 35/64 SbNU 421)].

Sbirka_nalezu-77.indd 597 18.11.16 13:59

Tuto podmínku lze však ve vztahu k opatření podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) považovat za splněnou jen tehdy, pakliže požadovaná „změna“ v právním postavení příjemce dotace bude nalezena již v tom, že namísto plynulého vyplácení dotace je její poskytování přerušeno, resp. co do její vymezené části se neposkytuje (poskytovatel – podle tohoto ustanovení – již část dotace „nemusí vyplatit“).

Takovému závěru se přiblížil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2014 sp. zn. 8 Ans 4/2013, v němž konstatoval, že opatření o krácení dotace je „aktem ve věci samé, a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu“; vydání takového rozhodnutí se lze dokonce v konkrétním případě i domáhat tzv. nečinnostní žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s., což Nejvyšší správní soud v dané věci dovodil ze zjištění, že pouhé „oznámení“ o nevyplacení dotace neobsahovalo dostatečné odůvodnění.

Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně zahrnuje i posouzení odlišná; z rozsudku ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. 9 As 132/2013 se podává, že „nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení“, jež je „jednak fakultativní a jednak nepředstavuje konečnou administrativně-právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace“, který se ochrany může domáhat až „prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně)“. Neplatí tedy, že došlo k „založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností“.

Na obdobném hodnocení spočívá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014 sp. zn. 9 Afs 107/2013, byť určující argument proti tamnímu stěžovateli – příjemci pozastavené dotace – je i silnější (že napadl jen „korespondenční názory“ poskytovatele dotace, nikoli „opatření dle § 14e odst. 1 či dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel“). Také zde je toto opatření kvalifikováno jako nikoli „rozhodnutí orgánu veřejné správy, nýbrž toliko faktický úkon poskytovatele dotace spočívající v nevyplacení části dotace“, na niž příjemci ani rozhodnutím o jejím poskytnutí „nevznikl nárok“.

V rámci těchto dvou – naposledy popsaných – hodnotících pozic se nutně prosazuje úsudek, že vyloučení ze soudního přezkumu se nepodává ze samotného napadeného ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech (je nadbytečné, jak ostatně rovněž konstatuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2014 sp. zn. 9 Afs 107/2013), neboť je zde dána výluka již na základě ustanovení § 65 odst. 1, resp. § 70 písm. a) s. ř. s. tím, že nejde o jimi předvídané „rozhodnutí“.

Sbirka_nalezu-77.indd 598 18.11.16 13:59

Významným důsledkem pak je, že tím nemůže být ani v kolizi se zákazem vyloučení soudního přezkumu dle čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť absence „rozhodnutí" (ve smyslu vyloženém výše) logicky i věcně implikuje stav, kdy právní poměry příjemce dotace dotčeny (vůbec) nebyly, jestliže postupy podle ustanovení § 14e odst. 1 vést k „založení, změně, zrušení nebo závaznému určení (jeho) práva nebo povinnosti" nemohou.

Obdobné platí i pro ta (další) hodnocení opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, jestliže je jimi dovozována – též se zřetelem k ustanovení § 44a odst. 3 písm. b) téhož zákona (sp. zn. 9 As 132/2013 výše) – jeho „předběžná povaha", jak ostatně činí i navrhovatel, neboť taková opatření zásadně nemohou – z povahy věci – představovat relevantní zásah do základních práv rovněž. I v takovém případě by důvodem výluky ze soudního přezkumu nebylo „ve skutečnosti" napadené ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, nýbrž již ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., jehož kompatibilita s čl. 36 odst. 2 Listiny je zjevná.

Jelikož ustanovení § 70 písm. c) až e) s. ř. s. pro danou věc nepřichází v úvahu, je pro „výluková" hodnocení k dispozici již jen ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s., v němž má napadené ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech normativní i věcnou základnu. Kompetenční výluka podle prve uvedeného ustanovení se váže s těmi úkony správního orgánu, „jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon", a tím zde má být právě ustanovení druhé, o které v dané věci jde.

To má smysl ovšem jen tehdy, že oproti úvahám předchozím se uplatní výše předestřený předpoklad toho znaku opatření podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, jenž je se „založením, změnou, zrušením nebo závazným určením práva nebo povinnosti" naopak identifikuje. Jen pak, jak se dožaduje navrhovatel, je nevyhnutelné kompetenční výluku dle § 70 písm. f) s. ř. s. a § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech poměřovat zásadou, že ji nemůže představovat rozhodnutí „orgánu veřejné správy týkající se základních práv a svobod podle Listiny" (dle jejího čl. 36 odst. 2).

II.

Většina pléna se těmito otázkami blíže nezabývala; relativně konsolidovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu pomíjí, jako kdyby jí nebylo, a neobtěžuje se k ní zaujmout stanovisko. Jednoduše vychází z toho, že opatření dle § 14e zákona takovým rozhodnutím prostě je, aniž by se náležitě vypořádala s již uplatněnými jinými interpretačními verzemi, a proti nim (jejich odůvodněným závěrům) – zcela mimoběžně – klade pouhé tvrzení, že příjemce dotace, poté, co mu byla „přiznána", má na její úplné vyplacení „nárok", a ta představuje (dokonce) „vymahatelnou pohledávku" (bod 51 nálezu).

Sbirka_nalezu-77.indd 599 18.11.16 13:59

Což je nedostatkem vážným, neboť až teprve řádné odůvodnění povahy posuzovaného opatření – s výsledkem, že o „rozhodnutí" vskutku jde – mohlo většině pléna otevřít cestu pro další úvahy o jeho vyloučitelnosti (či nikoli) ze soudního přezkumu; odlišná hodnocení opatření dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, prezentovaná výše, totiž vedou k jeho vyloučení bez dalšího.

III.

V bodu 38 většina pléna správně připomíná, že navrhovatel předložil Ústavnímu soudu k posouzení „pouze výluku ze soudního přezkumu" a že ani jinou cestu k dispozici neměl; je tomu tak proto, že z procesní pozice ve své věci očividně nemohl sledovat nic jiného, než aby naopak na soudní přezkum dosáhl.

Nesprávné však je, uvádí-li dále, že Ústavní soud „navazující úvahy" nemohl vést „bez přihlédnutí ke všem souvislostem právní úpravy", jmenovitě v té podobě, k níž se uchýlil. I Ústavní soud totiž má – přece jen – své limity a jeden z nich, dosud nepopíraný, zde spočíval v existenci těch hranic jeho přezkumu, jež jsou vymezeny petitem posuzovaného návrhu.

Jestliže byla napadena toliko část ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, nelze logicky podrobit přezkumu jiné – nenapadené – ustanovení § 14e odst. 1, natož aby ze zjištění jeho údajné kolize s principy právního státu (zjednodušeně řečeno) mohla být vyvozována neústavnost ustanovení napadeného. Je tomu zcela naopak; vázanost návrhem měla vést Ústavní soud k tomu, aby z této – nenapadené – úpravy § 14e odst. 1 zákona vycházel. Jiný postup, který však byl nálezem zvolen, nemůže metodologicky obstát.

Většina pléna se tím zachovala, jako kdyby šlo o abstraktní kontrolu celého ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, a výsledek tomu zjevně odpovídá (stěží si lze představit jiný, resp. jiné znění jeho odůvodnění). V dané věci však byl podán návrh na kontrolu konkrétní (rozhodujícím soudem), orientovaný na zrušení jen části tohoto ustanovení (části jeho odstavce 4), a to je nevyhnutelné vzít v úvahu ve smyslu potřeby adekvátního odlišení.

Následující oponentura přijatému nálezu se odvíjí v rozhodném smyslu právě odtud.

IV.

Obsahově navrhovatel argumentoval tím, že 1. dotčená úprava je nedostatečná v tom, že neobsahuje žádné časové omezení účinků opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, ačkoli má být „opatřením toliko předběžným a dočasným", a to včetně vyrozumění finančního úřadu, 2. hodnocení závažnosti „podezření na pochybení je plně na posky-

Sbirka_nalezu-77.indd 600 18.11.16 13:59

tovateli dotace“; současně je „bezkritérierní“, a „domněnce porušení nemusí nutně předcházet kontrola ani jiný zákonem předvídaný a regulovaný postup“, 3. příjemce dotace „nemůže dosáhnout zahájení řízení o provedení odvodu (před finančním úřadem), proti jehož výsledku by se mohl bránit pořadem práva“, a konečně, a v důsledku toho 4. opatření zasahuje do práv příjemce dotace nedostatkem právní jistoty a porušením zásady legitimního očekávání, neboť vyplacení celé částky dotace očekává, upravil tomu své materiální a podnikatelské poměry, a proto jde i o „bezprostřední zásah“ do jeho vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, přičemž „často je porušeno též právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny)“.

Bezprostředně lze konstatovat, že prvé tři námitky zcela míjí procesní prostor vymezený petitem návrhu a směřují zjevně proti úpravě, jež navržena k přezkumu nebyla; oponují totiž jiným ustanovením napadeného zákona, jmenovitě § 14e odst. 1 až 3 (případně tomu, co v nich zákonodárce opomněl zakotvit), nikoli § 14e odst. 4, o který zde jde.

Ústavní soud se proto jimi zabývat věcně vůbec neměl, a pakliže tak učinil, jsou korespondující úvahy prezentované většinou pléna v oddílu X.a (body 33 až 42) pro danou věc očividně mimosměrné.

V mezích návrhem otevřeného přezkumu tyto námitky rozhodný vztah k čl. 36 odst. 2 Listiny tedy neidentifikují.

(Ani případná, navrhovatelem požadovaná, soudní kontrola by jak nedostatek „časového omezení“ pozastavení vyplácení dotace, tak jeho „bezkritériernost“ či nemožnost zahájit řízení před finančním úřadem nenahradila, resp. takto tvrzené nedostatky právní úpravy by odstranit evidentně nemohla. Naopak, vzhledem k nim by se požadovaná soudní kontrola nemohla projevit jakkoli smysluplně, resp. efektivně, a to právě pro vytýkanou absenci „přezkumných“ kritérií, na nichž by však měla stát.)

V.

Pozornost bylo proto třeba věnovat námitce až čtvrté, že právní úprava vtělená do ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech porušuje právo vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny v podobě „legitimního očekávání“, neboť ta již k základnímu právu příjemce dotace (čl. 36 odst. 2 Listiny) míří zjevně.

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek, tj. právo svůj majetek držet, užívat, požívat a jím disponovat, přičemž tímto článkem založená ochrana se nevyčerpává jen vlastnictvím věcí hmotných, nýbrž i rozmanitých entit nehmotných, a pod jeho ochranou je i tzv. legitimní očekávání, resp. majetkový nárok, jehož splnění lze opodstatněně očekávat. S inspirací čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva jde o ochranu jakékoli dostatečně hájitelné majetkové hodnoty, včetně

Sbirka_nalezu-77.indd 601 18.11.16 13:59

– a pro posuzovanou věc zejména – „dostatečně určité pohledávky“, s níž operuje zhusta i rozhodovací praxe Ústavního soudu. Pohledávka je pak „dostatečně určitou“, má-li zjevný zákonný či judiciální základ; tak je tomu tehdy, jestliže z ní oprávněný může se zřetelem k adekvátně pevnému, rozumnou pochybnost nepřipouštějícímu právnímu prostředí, vytvořenému jednoznačnou právní úpravou a stabilizovanou rozhodovací praxí příslušných orgánů, opodstatněně očekávat – uplatněním takové pohledávky – konkrétní majetkový prospěch či jiný majetkový efekt. Naopak tam, kde jde o plnění, které je co do dovolávaného právního vztahu a svého důvodu nejisté, resp. závislé na dalších okolnostech, jejichž existence je neurčitá či jinak sporná, o „legitimní očekávání“ nejde.

Na nyní klíčovou otázku, zda na základě rozhodné právní úpravy dle ustanovení § 14e zákona může mít příjemce dotace „legitimní očekávání“, že mu dotace (postupně a plynule podle potřeby) bude v úplnosti vyplácena, resp. vyplacena, však nelze než odpovědět – oproti názoru většiny pléna – záporně.

Znění nenapadeného ustanovení § 14e odst. 1 – z něhož, jak bylo doloženo v oddílu III výše, je nutno vycházet – je jednoznačné a stojí za to je citovat: „poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.“ Odtud se totiž bez pochybností podává, že příjemci od počátku musí být zřejmé, že část dotace mu vyplacena být nemusí, a to na základě autonomní úvahy poskytovatele („domnívá-li se“) o porušení příslušných pravidel, jehož závažnost rovněž jen poskytovatel posuzuje, přičemž je příjemci i dopředu známo, že mu část dotace v takovém případě nebude vyplacena.

Je tím evidentní, že „dostatečně určitá pohledávka“ příjemci dotace nesvědčí; na vyplacení celé dotace – jednoduše řečeno – nemá právní nárok (srov. zásadu vyslovenou v § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech), a na tom ničeho nemění, že o poskytnutí dotace bylo předtím „rozhodnuto“, což významným naopak činí většina pléna, a zjevně neudržitelný je navazující úsudek o „vymahatelné pohledávce“, vyjádřený v bodu 51 nálezu.

K tomu se vyslovil i Nejvyšší správní soud, pakliže ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 9 Afs 107/2013 konstatoval, že „nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že mu jako příjemci dotace vznikl nárok na poskytnutí dotace …“, přičemž „je naopak zjevné, že ono rozhodnutí poskytovatele nezakládalo žádný nárok na vyplacení částky …, ale předpokládalo její možné uvolňování či naopak krácení mimo jiné na základě plnění povinností příjemce“ a že „opačný názor … o nároku by ve svých důsledcích znamenal,

Sbirka_nalezu-77.indd 602 18.11.16 13:59

že by příjemci dotací po rozhodnutí o jejich poskytnutí nemuseli již plnit nic z povinností, … a bez dalšího mohli očekávat přísun plateb od poskytovatele".

V rovněž zmíněném rozsudku sp. zn. 8 Ans 4/2013 Nejvyšší správní soud sice potvrdil, že na dotaci „není právní nárok", nicméně že už pouhý její příslib je „způsobilý vyvolat legitimní očekávání" vyplacení dotace, což však dále podmínil tím, že tak tomu bude „samozřejmě za předpokladu, že příjemce splní stanovené podmínky", přičemž co do splnění těchto podmínek je „stanovisko poskytovatele konečné …". Ani v tomto pojetí proto o „dostatečně určitou pohledávku" jít nemůže.

Ústavně chráněné „legitimní očekávání" ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny tedy – oproti názoru navrhovatele a většiny pléna – na straně příjemce dotace tedy ukotvit nelze.

Je paradoxní, že většina pléna, ačkoli v obecné rovině a již z faktu, že dotace byla přiznána, existenci legitimního očekávání naopak dovozuje, tak činí přesto – jak by takovému přiznání odpovídalo – nikoli všeobecně, pro všechny oprávněné, nýbrž jen pro příjemce některé (bod 51), a to navzdory tomu, že příslušné „rozhodnutí" bylo adresováno všem.

Stojí i za připomenutí, že postup podle § 14e odst. 1 není „odnětím dotace", jež upravuje ustanovení § 15 zákona o rozpočtových pravidlech jinak (vztahují se na ně obecné předpisy o správním řízení, a implikace k soudnímu přezkumu se nabízí).

Není použitelný ani navrhovatelův argument (převzatý většinou pléna v bodu 50) paralelou se závěry, které vyslovil Ústavní soud k úpravě tzv. zajišťovacích (trestněprocesních) institutů [kupř. v nálezu sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013 (N 206/71 SbNU 429)], neboť tam naopak k zásahu do evidentně již konstituovaného práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny nesporně dochází. Stejně tak není přiléhavé odkazovat na legitimní očekávání dovozené Ústavním soudem ve věci účastníků stavebního spoření; nárok na státní podporu byl totiž založen zákonem, a jejich „pohledávka" dostatečně určitá nepochybně byla.

VI.

Navrhovatel vyslovuje v návrhu rovněž názor, že kromě „bezprostředního zásahu do vlastnického práva příjemce dotace" je „často" porušeno též „právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny)".

Ačkoli většina pléna již nepokládala za nutné se jím zabývat, zde, jestliže jde o oponenturu nikoli jen jí, nýbrž i navrhovateli, nelze než se i k této části jeho návrhu vyjádřit.

Předně: bližší (ústavněprávní) argumentaci ve prospěch tohoto tvrzení návrh neobsahuje a nalézt ji lze ztěžka.

Sbirka_nalezu-77.indd 603 18.11.16 13:59

A to ani v případě, že by mohla být situace příjemců dotčených dotací ve prospěch veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (zde z operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace) vskutku chápána „podnikatelsky" jako subjektů, kteří realizují své právo podnikat, tj. právo ke specifickým činnostem (podstupovaným samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost) za účelem dosažení zisku (což typicky splněno zřejmě nebude), a i kdyby bylo možné ponechat stranou pravidlo vtělené do čl. 41 odst. 1 Listiny, nelze dovodit přítomnost toho znaku (podmínky) ústavněprávní ochrany, jímž je kvalifikovaná povaha a intenzita zásahu, k němuž nevyplacením dotace v osobě jejího příjemce dochází.

Podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 200/54 SbNU 489) čl. 26 odst. 1 Listiny ukládá „obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se příčí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže".

O takovém či obdobném zásahu však zde nemůže být řeč; „podnik" příjemce dotace – opět: dle nenapadeného ustanovení § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech – je totiž co do jeho financování prostřednictvím dotace z principu nejistý, a nemůže být dotčen (ústavněprávně) tím, že tato nejistota (plynoucí z neexistence „nároku") se manifestuje nevyplacením části takové dotace, neboť zákonná úprava s takovým opatřením ze strany poskytovatele počítá, a stejně tak s tím musí – dopředu – počítat i její příjemce.

„Podnikání" příjemce dotace sice může být „ztíženo", včetně „řetězením" dalších zásahů, o kterých uvažuje navrhovatel (například „pozastavení" stavebních prací, eventuálně „zakonzervování" rozestavěné stavby apod.), právo dle čl. 26 odst. 1 Listiny ve své podstatě (i kdyby o ně mohlo jít) však zasaženo zjevně není. Důvody nevyplacení části dotace jsou typově v poměrech jejího příjemce odstranitelné (a tato část může být posléze i vyplacena), přičemž poskytovateli zákon ukládá pokračovat v proplácení části dotace zbývající (§ 14e odst. 1 až 3 zákona o rozpočtových pravidlech).

Ani článku 26 odst. 1 Listiny se tudíž ve prospěch příjemce dotace efektivně dovolat nelze a navrhovateli neposkytuje argumentační oporu rovněž.

VII.

Většina pléna nepřehlédla (aniž tak sám navrhovatel uvažoval), že právní vztahy z tzv. dotační politiky jsou předmětem úpravy rovněž práva Evropské unie; jí dosažené závěry však nesou znak tendenčnosti, a jsou zpochybnitelné.

Kupříkladu je to již v čl. 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (dle jehož odstavce 1 „Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými

Sbirka_nalezu-77.indd 604 18.11.16 13:59

podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu") a nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (jež podle čl. 1 odst. 1 stanoví obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti – tj. podle odstavce 2 jakékoli porušení právního předpisu Společenství, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované – s ohledem na právo Společenství, přičemž podle čl. 2 musí být kontroly a správní opatření a sankce „účinné, přiměřené a odrazující" a podle jeho odstavce 4 platí, že „s výhradou použitelného práva Společenství se postupy provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států"), jakož i nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. 12. 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (které podle čl. 1 „obsahuje další obecná ustanovení ve smyslu čl. 10 nařízení ES, Euratom, č. 2988/95, jež se vztahují na správní kontroly a inspekce na místě prováděné Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Společenství proti nesrovnalostem ve smyslu čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení").

Tyto prameny, proklamující cíl čelit definovaným „nesrovnalostem", upravují primárně institucionální a procedurální rámec jeho dosažení v podobě „kontrol, správních opatření a sankcí", a to jak na úrovni orgánů Unie, tak na úrovni členských států. Otázku, jaká by subjektu dotčenému pozastavením plateb dotace měla být poskytnuta ochrana, či – dokonce – že by se tak mělo stát speciálně ve formátu ochrany soudní, resp. jejich soudního přezkumu, žádné z uvedených nařízení neotevírá; ostatně lze mít dokonce za to, že takový požadavek s jejich intencionálním kontextem (a také z povahy věci) prima facie ani nekoresponduje.

Nic nenaznačuje, že by požadavek soudního přezkumu uložených správních opatření či sankcí předběžné povahy – ve formě pozastavení plateb dotace – vznesl Soudní dvůr Evropské unie či že by jej formulovala nauka unijního práva (srov. de Cecco, F. State Aid and the European Economic Constitution. London : Hart Publishing, 2013). Od věci rozhodnuté rozsudkem Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. 9. 2014 ve věci C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ proti Eesti-Lätiprogrammi 2007-2013 Seirekomitee* se opatření nyní posuzované odlišuje tím, že bylo stanoveno zákonem (oproti „programovou příručkou přijatou monitorovacím výborem"), a jednak i jeho povahou (v tamní věci bylo rozhodnuto, že se sama žádost o dotaci zamítá).

Nejsou tedy k dispozici relevantní „principy plynoucí z tohoto (unijního) práva", k nimž by mohlo být přihlíženo při výkladu toho rozhodného

Sbirka_nalezu-77.indd 605 18.11.16 13:59

hlediska, jímž je ve vztahu k napadenému ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech tuzemský ústavní pořádek [viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

Ostatně kdyby měl navrhovatel za to, že toto ustanovení je v kolizi s unijním právem, měl k dispozici – pro dosažení jím sledovaného účelu (zde v podobě jeho ne-aplikace) – tomu odpovídající zvláštní prostředky [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, Recueil, s. 629; a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. 6. 2010, *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667; eventuálně i již zmíněný nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

Implicitní názor většiny pléna, že ten, kdo vloží své peníze do „podniku" jiného, ztrácí vliv na to, jak se s nimi nakládá, a naopak je zapotřebí primárně zajistit všechna procesní práva a ochranu jejich příjemci, je ve zřejmé kolizi se směřováním dotační politiky Evropské unie, jak se podává ze shora připomenutého unijního práva. Stěží lze připustit, že soudní přezkum pozastavení vyplácení části dotace koresponduje s důrazem, s jakým se toto právo obrací proti zjištěným „nesrovnalostem". Odkaz většiny pléna na rozhodnutí SDEU č. 562/12 (viz výše) je očividně mimoběžný, neboť se netýká poměrů založených dotací již vyplacenou, resp. k ní připínatelných (možných) „nesrovnalostí", o což naopak jde v dané věci.

Hypotéza dovozená většinou pléna, že absence soudního přezkumu „by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie", vyslovená v bodu 60 nálezu, je proto nejen odvážná, nýbrž především nepodložená.

VIII.

Návrh Nejvyššího správního soudu měl být z vyložených důvodů zamítnut.

2. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka a soudce Radovana Suchánka

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podáváme toto odlišné stanovisko.

Nesouhlasíme s výrokem nálezu, a tedy ani s jeho odůvodněním. Plně se ztotožňujeme s odlišným stanoviskem soudce Vladimíra Kůrky, a proto se k němu připojujeme. Nadto se domníváme, že není úkolem Ústavního soudu rozsuzovat názorové spory mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu, resp. sjednocovat jeho judikaturu. Taková činnost má v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s. příslušet rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 606 18.11.16 13:59

Č. 110
K rozhodování obecných soudů o úpravě styku rodičů s nezletilým dítětem

1. Při hodnocení možných změn styku rodiče s nezletilým dítětem je nutno zohlednit též zdravotní (duševní) stav dítěte a jeho možný vliv na utváření a charakter jeho postoje.

2. Pokud soud učiní pro úpravu styku s rodičem za „zásadní vodítko" postoj (přání) dítěte, je žádoucí, aby za účelem vyloučení jakýchkoliv pochybností ohledně objektivity („odstínění") zjišťovaného postoje a učinění si vlastních závěrů zpravidla sám přistoupil k výslechu nezletilého (věk 12 let) a také aby podrobně odůvodnil všechna další relevantní kritéria (např. výchovné potřeby dítěte, zájem rodičů, vztah se sourozenci).

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 16. června 2015 sp. zn. II. ÚS 2943/14 ve věci ústavní stížnosti K. K., zastoupeného JUDr. Ing. Pavlem Fabianem, advokátem, se sídlem Marešova 304/12, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 26. 5. 2014 č. j. 70 Co 118/2014-349, jímž byl změněn rozsudek soudu prvního stupně o úpravě styku stěžovatele s nezletilým synem, za účasti Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci jako účastníka řízení a 1. S. K., zastoupené JUDr. Jiřím Novákem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, a 2. Magistrátu města Přerov, orgánu sociálně-právní ochrany dětí, se sídlem Bratrská 34, Přerov, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 26. 5. 2014 č. j. 70 Co 118/2014-349 byla porušena práva stěžovatele na spravedlivý proces, na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života a na péči o děti, zaručená čl. 36 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 607 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu") a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozsudku krajského soudu, neboť má za to, že jím došlo k porušení jeho základních práv zaručených čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 1 a 4 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 18 Úmluvy o právech dítěte. Dále jím mělo být porušeno právo dítěte na svobodné vyjádření svého názoru, zaručené čl. 12 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

2. Předmětem řízení před obecnými soudy byla úprava výchovných poměrů k nezletilému K., jehož rodiči jsou stěžovatel a vedlejší účastnice řízení 1.

3. Stěžovatel spatřuje porušení svých základních práv především v níže rekapitulovaném postupu krajského soudu, který své rozhodnutí o změně (zúžení) úpravy styku stěžovatele s nezletilým K. založil pouze na „přání" nezletilého K., které bylo zjišťováno před orgánem sociálně-právní ochrany dětí (dále též jen „OSPOD"), vedlejšího účastníka řízení 2, a „absolutně pominul okolnosti, za nichž bylo přání dítěte zjištěno, a všechny ostatní důkazy, které provedl okresní soud", zejména pak závěry znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie a klinické psychologie dětí a dospělých, vypracovaného dne 19. 5. 2013 MUDr. J. Adamovou a Mgr. Z. Kolaříkem (dále jen „předmětný znalecký posudek"). Stěžovatel je toho názoru, že pokud by se krajský soud „hlouběji zabýval znaleckým posudkem a přihlédl ke skutečnostem, které okresní soud při svém rozhodování bral v úvahu, nemohl by rozhodnout jen na základě vedeného rozhovoru před OSPOD, který nezletilý K. absolvoval nepochybně ovlivněný matkou, které se chtěl zavděčit". Jestliže pak krajský soud shledal za potřebné doplnit dokazování, zejména za účelem zjištění přání nezletilého K. ve vztahu k možné úpravě jeho styku se stěžovatelem, měl tak dle stěžovatele učinit buď cestou výslechu nezletilého K. při soudním jednání, kde by byli přítomni oba jeho rodiče, nikoliv pouze matka, anebo měl důkaz výslechem nezletilého K. před OSPOD alespoň hodnotit v kontextu dalších zjištěných okolností (kupříkladu potřeba prohloubení sourozeneckých vazeb nezletilého K. s jeho dnes již zletilým bratrem J.) a závěrů předmětného znaleckého posudku. Krajským soudem zvolený postup, kdy „celé rozhodnutí postavil pouze na ovlivněném ‚přání' dítěte bez ohledu na doporučení znalců a ostatních okolností", se dle stěžovatele nachází i ve zjevném rozporu se závěry vyplývajícími z judikatury Ústavního soudu, zejména pak

Sbirka_nalezu-77.indd 608 18.11.16 13:59

z nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 [(N 105/73 SbNU 683), veškerá rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též na http://nalus.usoud.cz], z něhož také v ústavní stížnosti obsáhle cituje.

II. Vyjádření účastníka a vedlejších účastníků řízení

4. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil jak Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, tak rovněž i oba vedlejší účastníci řízení.

5. Krajský soud ve svém vyjádření toliko odkazuje na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku, neboť se stěžovatelovou argumentací, obsaženou v ústavní stížnosti, která „nedosahuje ústavněprávní roviny" a „převážná část z ní byla součástí odvolací argumentace", se ve svém rozhodnutí dostatečně vypořádal. Krajský soud je tak i nadále přesvědčen, že jeho rozhodnutí je „plně ve shodě se zájmy nezl. K.". Proto by měla být ústavní stížnost odmítnuta.

6. Vedlejší účastnice řízení 1 ve svém vyjádření předně uvádí, že s rozsudkem krajského soudu se „zcela ztotožňuje a závěry v něm učiněné považuje za správné a odpovídající zájmům nezletilého K.". Následně pak vyjadřuje nesouhlas s jednotlivými argumenty stěžovatele v ústavní stížnosti. Styk stěžovatele s nezletilým je dle jejího názoru upraven v souladu se zákonem dostatečně široce tak, aby byla zachována možnost stěžovatele podílet se na výchově a péči o nezletilého. „Výchovný model určený rozsudkem odvolacího soudu navíc zcela odpovídá zájmům a přáním nezletilého a současně se jedná o model, který již po dlouhou dobu bez jakýchkoliv obtíží v rodině funguje a nezletilý je na něj zvyklý." Vedlejší účastnice řízení 1 navíc zdůrazňuje, že nezletilý trpí hyperkinetickou poruchou ADHD a byla u něj v této souvislosti mimo jiné diagnostikována zhoršená časoprostorová orientace, proto je každá změna režimu pro nezletilého velice obtížná. Stejně tak nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajský soud vycházel pouze z „přání" nezletilého K., resp. že došlo k porušení jeho práva na svobodné vyjádření svého názoru. Krajský soud dle vedlejší účastnice řízení 1 naopak přihlédl k celé řadě dalších okolností případu (viz např. „doporučení ošetřující psychiatričky nezletilého MUDr. Stárkové v tom smyslu, že nezletilý má mít pravidelný režim a že se nedoporučují žádné radikální změny spojené se změnami stabilního prostředí dítěte") a samotný postup zjištění „přání" nezletilého K. byl plně v souladu nejen s Úmluvou o právech dítěte, ale i „Evropskou úmluvou o výkonu práv dětí ze dne 25. 1. 1996 a nařízením ES č. 2201/2003 a nařízením ES č. 1347/2000 (nařízení Brusel II)", ze kterých přímo vyplývá požadavek, resp. povinnost soudu na náležité zjištění a respektování názoru dítěte ve věcech, které se ho týkají. Stěžovatel tak dle jejího názoru nepředložil žádné přesvědčivé důkazy o tom, že by proces byl veden způsobem, který nezajistil spravedlivý

Sbirka_nalezu-77.indd 609 18.11.16 13:59

výsledek, a proto navrhuje, aby ústavní stížnost byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta, příp. zamítnuta.

7. Vedlejší účastník řízení 2 předně nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že krajský soud své rozhodnutí založil pouze na „přání" nezletilého K. zjištěném na základě rozhovoru před OSPOD, neboť vycházel z celé řady listinných důkazů. Mimo jiné i z předmětného znaleckého posudku, v němž bylo rovněž zjišťováno stanovisko nezletilého K. ve vztahu k možnému stanovení střídavé výchovy, ke které se vyjádřil negativně. Nicméně ve znaleckém posudku, který byl nadto vypracován rok před rozhodnutím krajského soudu, dle vedlejšího účastníka řízení 2 „není uvedeno, že by byl znalci zjišťován názor nezletilého na rozšíření nebo jinou úpravu styku. Doporučení znalců se opírá výlučně o posouzení výchovných schopností rodičů, nikoliv však o zjištěný názor dítěte na projednávanou věc, a tou je nejen změna výchovného prostředí, ale i styku". Na základě praktických zkušeností pak vedlejší účastník řízení 2 odmítá stěžovatelovy výtky vůči způsobu zjištění „přání" nezletilého K. před OSPOD (zejména přítomnost matky), zpochybňující jeho objektivitu. „Pohovor s nezletilým byl proveden na orgánu sociálně-právní ochrany bez účasti rodičů a jeho vyjádření bylo spontánní a jasné. Pokud by bylo v rámci pohovoru zjištěno, že nezletilý je ovlivněn kterýmkoliv z rodičů, bylo by toto sdělení součástí zprávy orgánu sociálně-právní ochrany." Dále pak zdůrazňuje, že „nezletilý K. v rámci pohovoru spolupracoval, byl dobře naladěný, svůj zamítavý názor na případné rozšíření styku sdělil a vyjádřit verbálně i neverbálně a hlavně bez stavu jakékoliv omámenosti lékem Ritalinem, která je uváděna v ústavní stížnosti. (…) Snižování hodnoty názoru dítěte tímto tvrzením je založeno na neznalosti věci". Vedlejší účastník řízení 2 se v neposlední řadě vyjadřuje i k současné podobě úpravy styku nezletilého K. se stěžovatelem, když konstatoval, že „nezletilý je s dosavadním uspořádáním spokojen. Ve zprávách je také vyjádření, že mu vyhovuje stávající frekvence kontaktů s otcem a nechce žádnou změnu. (…) Důležité je vzít v úvahu i to, že chlapec potřebuje stabilitu výchovného prostředí a pocit bezpečného zakotvení v rodině. Jakékoliv změny je potřeba vnímat jako rizikové, a to zejména za situace, kdy je negativně vnímá sám nezletilý. Direktivní rozhodnutí a soudem uložená povinnost může mít negativní vliv na rozvoj dalších zdravotních problémů u nezletilého a může vést i k narušení stávajících vztahů dítěte s rodiči a takové rozhodnutí není v zájmu žádného dítěte".

8. Stěžovatel v replice k citovaným vyjádřením účastníka a vedlejších účastníků řízení uvádí, že v původní dohodě uzavřené jím a vedlejší účastnicí byl styk s nezletilým K. upraven poměrně široce a více než rok fungoval bez větších obtíží, přičemž stěžovatel měl zájem na co nejširším styku s oběma dětmi. Tento co nejširší styk doporučili rovněž znalci a s přihlédnutím k poruše nezletilého K. se stěžovatel domnívá, že styk upravený

Sbirka_nalezu-77.indd 610 18.11.16 13:59

rozsudkem soudu prvního stupně je právě tím optimálním modelem. Jakkoliv je pravda, že nezletilý K. má mít pravidelný režim a radikální změny jsou v jeho případě nežádoucí, je současně nutno přihlédnout i k dalším doporučením, dle nichž by měl být jeho vztah se stěžovatelem prohlubován a rozvíjen. Všechny tyto aspekty je proto třeba posuzovat vedle sebe, a nikoliv jeden upřednostňovat před druhým.

III. Podstatný obsah spisu

9. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Přerově sp. zn. P 6/2012 Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

10. Okresní soud v Přerově rozsudkem ze dne 26. 9. 2011 č. j. 0 Nc 197/2011-24, vydaným v rámci řízení o úpravě poměrů k nezletilým dětem mezi manželi, tj. stěžovatelem a vedlejší účastnicí řízení 1, schválil dohodu rodičů ze dne 22. 9. 2011 tak, že (v době rozhodování) nezletilý J. a nezletilý K. se svěřují na dobu do rozvodu rodičů a od právní moci rozhodnutí o rozvodu do výchovy matky a stěžovateli uložil povinnost přispívat na jejich výživu částkou 7 000 Kč, resp. 5 000 Kč, měsíčně. V rámci uvedené dohody byl mimo jiné upraven styk stěžovatele s nezletilým K., a to vždy v každém týdnu v úterý a ve středu po vyučování do 19:00 hod., o víkendu pak v každém sudém týdnu vždy od pátku po vyučování do neděle 17:00 hod.

11. Návrhem stěžovatele ze dne 11. 6. 2012, kterým se domáhal, aby obě nezletilé děti byly svěřeny do střídavé výchovy obou rodičů, příp. aby byl upraven jeho styk s nezletilým K., pak bylo zahájeno řízení o změnu výchovy a výživy nezletilých dětí, vedené u Okresního soudu v Přerově pod sp. zn. P 6/2012. V rámci tohoto řízení pak Okresní soud v Přerově nejdříve vydal předběžné opatření (usnesení ze dne 25. 10. 2012 č. j. P 6/2012-110), kterým byla vedlejší účastnici řízení 1 uložena povinnost předávat stěžovateli tehdy nezletilého J. do péče vždy v každém sudém týdnu v sobotu v 19.00 hod. a stěžovateli byla uložena povinnost předávat jej zpět do péče vedlejší účastnice řízení 1 vždy v každém lichém týdnu v sobotu v 19:00 hod. Následně pak okresní soud předběžným opatřením (usnesení ze dne 10. 12. 2012 č. j. P 6/2012-169) uložil vedlejší účastnici řízení 1 povinnost odevzdat nezletilého K. do péče stěžovatele v každém sudém týdnu vždy v pátek v 17:00 hod. do bezprostředně následující neděle 17:00 hod., a dále ve čtvrtek v každém lichém týdnu od 16:00 do 18:00 hod. a současně uložil stěžovateli povinnost vracet jej zpět do péče vedlejší účastnice řízení 1. Dále pak upravil styk obou rodičů s nezletilým K. pro období vánočních prázdnin.

12. O předmětném návrhu stěžovatele pak rozhodl Okresní soud v Přerově rozsudkem ze dne 12. 11. 2013 č. j. P 6/2012-303 tak, že ke zpětvzetí návrhu stěžovatelem z důvodu dosažení zletilosti zastavil řízení na změnu výchovy a výživného u dříve nezletilého J. (výrok I); zamítl návrh

Sbirka_nalezu-77.indd 611 18.11.16 13:59

stěžovatele na změnu výchovy u nezletilého K. (výrok II) a současně mu uložil povinnost hradit výživné pro nezletilého K. v částce 5 000 Kč měsíčně, s účinností od 1. 11. 2013 zvýšenou na částku 8 000 Kč měsíčně (výrok III), a stanovil mu povinnost uhradit dlužnou částku na výživném ve výši 3 000 Kč. Výroky V až VII pak okresní soud upravil styk stěžovatele s nezletilým K., a to v každém sudém týdnu vždy od pátku 16:00 hod. do následujícího úterý do 18:00 hod., a také pro období letních školních prázdnin, vánočních svátků, jarních školních prázdnin a velikonočních prázdnin.

13. Okresní soud své rozhodnutí o zamítnutí návrhu stěžovatele na stanovení střídavé výchovy u nezletilého K., resp. o úpravě jeho styku s nezletilým K. mj. zdůvodnil tím, že z provedených důkazů [zejména z předmětného znaleckého posudku; výslechu všech účastníků řízení (s výjimkou nezletilého K.); ze zpráv Pedagogicko-psychologické poradny Přerov, pedopsychiatričky MUDr. L. Starkové či OSPOD] bylo prokázáno, že u nezletilého K. byla diagnostikována „porucha ADHD s intenzivními projevy, která negativně ovlivňuje jeho soustředění, pozornost a schopnost učení“. Z toho důvodu byla opakovaně zdůrazňována „nutnost stálého výchovného prostředí, za nevhodný naopak označily model střídavé výchovy“, která by dle znalců „kladla na nezletilého ještě větší nároky než doposud“. Proto okresní soud dospěl k závěru, že „s ohledem na zdravotní stav nezletilého je pro něj nejvhodnější variantou zachování dosavadního stálého výchovného prostředí (u matky) za současného nadstandardního styku s otcem. Znalci výslovně a opakovaně zdůraznili nutnost nastavení pevných pravidel styku, jejichž striktní dodržování označili za předpoklad zdravého vývoje nezl. K.“ (str. 7–8 rozsudku).

14. Při samotném rozhodování o rozsahu styku nezletilého K. se stěžovatelem pak okresní soud vzal do úvahy závěry znalců, kteří „výslovně zdůraznili potřebu co nejširšího styku otce se synem (…). (Stěžovatel) byl znalci hodnocen jako kvalitní a zodpovědný vychovatel, který má svého syna rád, a rovněž nezletilý K. má ke (stěžovateli) přirozený a ničím nekomplikovaný vztah. Za této situace je nepochybně v zájmu nezletilého K., aby jeho vztah se (stěžovatelem) byl prohlubován a rozvíjen“. Při určení rozsahu styku okresní soud přihlížel rovněž „k věku nezletilého, jakož i k jeho zájmu na udržení kontaktu s jeho již zletilým bratrem J.“. S ohledem na výše uvedené okolnosti proto okresní soud upravil styk nezletilého K. se stěžovatelem „v poměrně širokém rozsahu“, který umožní stěžovateli s nezletilým K. „trávit jak volný čas, tak i podílet se na jeho přípravě do školy“ (str. 9 rozsudku).

15. Proti uvedenému rozsudku okresního soudu podala vedlejší účastnice řízení 1 odvolání, v němž mimo jiné nesouhlasila se způsobem, jakým okresní soud rozšířil původně upravený styk stěžovatele s nezletilým K., aniž by zohlednil některé negativní aspekty, zejména zdravotní stav

Sbirka_nalezu-77.indd 612 18.11.16 13:59

nezletilého a s tím související potřebu zachování stálého a pevného režimu výchovy, v důsledku kterých se takové zásadní rozšíření styku nachází v kolizi se zájmy nezletilého K. Poukázala především na zhoršující se školní prospěch nezletilého, který vyžaduje větší důraz na školní přípravu, což ovšem stěžovatel není schopen zajistit z důvodu své pracovní vytíženosti. Zatímco stěžovatel ve svém vyjádření k podanému odvolání s úpravou svého styku s nezletilým K., vymezenou okresním soudem, plně souhlasil, vedlejší účastník řízení 2 coby opatrovník nezletilého K. naopak ve svém vyjádření navrhoval zachování stávajícího režimu úpravy tak, jak bylo provedeno předběžným opatřením okresního soudu.

16. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci o podaném odvolání rozhodl ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že podle ustanovení § 220 odst. 1 občanského soudního řádu rozsudek okresního soudu ve vztahu k úpravě styku stěžovatele s nezletilým K. (tj. ve výrocích V až VII rozsudku okresního soudu) změnil, a to tím způsobem, že stěžovatel je oprávněn se s nezletilým K. stýkat vždy v každém sudém týdnu od pátku 17.00 hod. do neděle 17.00 hod. a v každém lichém týdnu ve čtvrtek od 16.00 hod. do 18.00 hod. Dále pak upravil styk stěžovatele s nezletilým K. v období jarních, velikonočních, letních a vánočních prázdnin (výrok III).

17. Krajský soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného okresním soudem, který doplnil o další důkazy, zejména o zprávu OSPOD ze dne 20. 5. 2014 o pohovoru s nezletilým K. (č. l. 324 až 326) či o zprávu Pedagogicko-psychologické poradny Olomouckého kraje ze dne 30. 1. 2014 (č. l. 332 až 333). Návrh stěžovatele na doplnění dokazování v podobě výslechu nezletilého K. před soudem pak krajský soud neshledal důvodným, přičemž konstatoval, že „aktuální názor dítěte byl spolehlivě zjištěn prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí, a to přiměřeně věku i psychickému stavu nezl. K“. Takto zjištěnému skutkovému stavu pak dle krajského soudu odpovídá jiná úprava styku stěžovatele s dítětem, než k jaké přikročil okresní soud, když dospěl k závěru, že „s ohledem na rodinnou situaci, kvalitu vztahů mezi rodiči, s přihlédnutím ke zdravotnímu (psychickému stavu) nezl. K. i názoru dítěte neshledává důvody pro úpravu ‚běžného‘ víkendového styku a styku v průběhu pracovního týdne v širším rozsahu, než se dosud děje na základě předběžného opatření. Opačný postup by dle názoru odvolacího soudu byl neadekvátním zásahem do relativně stabilizovaných poměrů dítěte, tedy v rozporu s aktuálními doporučeními pedagogicko-psychologické poradny, a tedy i v rozporu se zájmy samotného nezl. K“. Taková úprava styku stěžovatele s nezletilým K. je dle krajského soudu plně v souladu se zákonnými kritérii, předvídanými v ustanoveních § 887 až 891 občanského zákoníku, a „odpovídá celkové rodinné situaci a je především ve shodě se zájmem nezl. K.“ (str. 8 rozsudku).

Sbirka_nalezu-77.indd 613 18.11.16 13:59

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

18. Podstatou nyní projednávané ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele s právními závěry rozsudku krajského soudu, vydaného v rámci řízení o úpravě výchovných poměrů k nezletilému K., konkrétně při rozhodování o úpravě styku stěžovatele s nezletilým K.

19. Jak již Ústavní soud v minulosti judikoval ve vztahu k přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se problematiky úpravy výchovných poměrů k nezletilým dětem, jeho úkolem je především posoudit, zda svými rozhodnutími obecné soudy neporušily základní práva a svobody stěžovatele, kupříkladu tím, že by excesivním způsobem nerespektovaly již samotná ustanovení podústavního práva, přičemž nerespektování obsahu a smyslu příslušných zákonných ustanovení znamená přesah do ústavní roviny i proto, že na základě čl. 32 odst. 6 a čl. 41 odst. 1 Listiny je právě příslušnou zákonnou úpravou ústavní úprava realizována a konkretizována [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1206/09 ze dne 23. 2. 2010 (N 32/56 SbNU 363) či nález sp. zn. I. ÚS 266/10 ze dne 18. 8. 2010 (N 165/58 SbNU 421)]. V rámci tohoto přezkumu Ústavní soud také vždy posuzuje, zda řízení před soudy bylo konáno a přijatá opatření byla činěna v nejlepším zájmu dítěte (ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte), zda byly za účelem zjištění nejlepšího zájmu dítěte shromážděny veškeré potřebné důkazy, přičemž důkazní aktivita nedopadá na samotné účastníky, ale na soud, a zda byla veškerá rozhodnutí vydaná v průběhu řízení v tomto smyslu náležitě odůvodněna. Ústavnímu soudu naopak v žádném případě nenáleží předjímat rozhodnutí o tom, komu má být dítě svěřeno do péče, ani v řízení o ústavní stížnosti hodnotit důkazy (srov. např. stěžovatelem citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2482/13).

20. Za tímto účelem Ústavní soud ve své judikatuře vymezil ústavněprávní kritéria pro rozhodování o úpravě výchovných poměrů k nezletilým dětem, jejichž naplnění v rámci přezkumu rozhodnutí obecných soudů s ohledem na konkrétní okolnosti daného individuálního případu vždy zkoumá. Mezi kritéria, která musí obecné soudy z hlediska nutnosti rozhodovat v nejlepším zájmu dítěte v těchto řízeních vzít v potaz, patří zejména: „1. existence pokrevního pouta mezi dítětem a o jeho svěření do péče usilující osobou; 2. míra zachování identity dítěte a jeho rodinných vazeb v případě jeho svěření do péče té které osoby; 3. schopnost osoby usilující o svěření dítěte do péče zajistit jeho vývoj a fyzické, vzdělávací, emocionální, materiální a jiné potřeby a 4. přání dítěte“ (srov. např. citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 a tam citovanou judikaturu).

21. Ve vztahu k posledně uvedenému kritériu, tj. přání dítěte, pak Ústavní soud konstatoval, že „za předpokladu, že je dítě dostatečně rozumově a emocionálně vyspělé, je nutné jeho přání považovat za zásadní vodítko při hledání jeho nejlepšího zájmu“. Současně však zdůraznil, že

Sbirka_nalezu-77.indd 614 18.11.16 13:59

„není možné, aby obecné soudy postoj nezletilého dítěte bez dalšího převzaly a aby své rozhodnutí založily toliko na jeho přání, nikoliv na pečlivém a komplexním posuzování jeho zájmů“ [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 4160/12 ze dne 23. 4. 2013 (N 66/69 SbNU 213)]. Jak Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. II. ÚS 2919/14 ze dne 20. 1. 2015 (N 7/76 SbNU 115), „z formulace, že nejlepší zájem dítěte musí být ‚zásadním vodítkem‘ (předním hlediskem), totiž zároveň vyplývá, že nejde o hledisko jediné, které soudy v řízeních týkajících se dětí musí zvažovat. Nejlepší zájem dítěte může být v konfliktu s oprávněnými zájmy ostatních osob (dalších dětí, rodičů atd.). Výbor OSN pro práva dítěte proto uznává, že je nutný určitý stupeň flexibility v aplikaci tohoto principu a případné konflikty s jinými oprávněnými zájmy je třeba řešit případ od případu. Nejlepší zájem dítěte je tedy možno, ba dokonce nutno vyvažovat s ostatními oprávněnými zájmy. Z jeho označení jako ‚přední hledisko‘ však vyplývá, že nejlepší zájem dítěte má při vyvažování vysokou prioritu. Jinými slovy, v případném vyvažování má nejlepší zájem dítěte vyšší váhu než ostatní oprávněné zájmy, které je však nutno též vzít v potaz [viz nález sp. zn. I. ÚS 3216/13 ze dne 25. září 2014 (N 176/74 SbNU 529), s odkazem na Obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte z 29. 5. 2013 o právu dítěte na to, aby jeho nejlepší zájmy byly předním hlediskem (General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration, 2013, CRC/C/GC/14)]“.

22. Proto Ústavní soud ve své judikatuře vymezil řadu podmínek a okolností, které obecné soudy musí při zohlednění přání nezletilého dítěte nezbytně dodržet a zvažovat, přičemž se týkají jak hodnocení samotného postoje nezletilého dítěte, tj. zohlednění věku, rozumové a emocionální vyspělosti nezletilého dítěte, zvážení míry objektivity (nezávislosti) tohoto postoje [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 3007/09 ze dne 26. 8. 2010 (N 172/58 SbNU 503) či nález sp. zn. I. ÚS 2661/10 ze dne 2. 11. 2010 (N 219/59 SbNU 167)], tak i způsobu jeho zjišťování v průběhu soudního řízení, ať již z hlediska formy, kdy přání dítěte musí být zjišťováno komplexně, tj. především formou nepřímých otázek (zejména u mladších dětí), anebo z hlediska příslušného orgánu, který má přání nezletilého zjišťovat, tj. zda tak musí činit obecný soud sám či zda postačí, pokud tak obecný soud učiní prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD), znaleckého posudku či prostřednictvím zástupce nezletilého. V této souvislosti Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13 zdůraznil, že i v tomto ohledu je rozhodná rozumová a emocionální vyspělost nezletilého dítěte. „Ústavní soud si je vědom, že nový občanský zákoník stanoví v § 867 odst. 2 *in fine*, že ‚o dítěti starším dvanácti let se má za to, že je schopno informaci přijmout, vytvořit si vlastní názor a tento sdělit‘, nicméně považuje dosažení 12 let za nejzazší možnou hranici (…), kdy je už dítě schopné uceleně

Sbirka_nalezu-77.indd 615 18.11.16 13:59

prezentovat bez větší újmy svůj názor před soudem (…). Po dosažení této věkové hranice je nezbytné, nebrání-li tomu zvlášť významné okolnosti, zjistit přání dítěte přímo před soudem."

23. Z uvedeného samozřejmě nelze dovodit, že obecný soud je za situace, kdy zjišťuje postoj (přání) nezletilého dítěte staršího 12 let, vždy povinen přistoupit k výslechu nezletilého dítěte přímo při soudním jednání, aniž by mohl zohlednit skutková zjištění z již provedeného dokazování (zejména zjištění jeho postoje prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí, znaleckého posudku či prostřednictvím opatrovníka) či další specifické okolnosti daného případu (kupříkladu hrozba psychické újmy nezletilého dítěte z výslechu před soudem), neboť míru rozumové a emocionální vyspělosti nezletilého dítěte je nutné posuzovat případ od případu. Nelze tak *a priori* například vyloučit, že i devítileté dítě bude natolik rozumově a emocionálně vyspělé na to, aby bylo vyslechnuto přímo před soudem, přičemž většina dětí je schopna se vyjádřit ke svému budoucímu výchovnému uspořádání již po dosažení věku 10 let (obdobně srov. citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2482/13). Pokud ovšem obecný soud za účelem zjištění postoje nezletilého dítěte nepřistoupí k jeho výslechu, „i v těchto případech platí, že znalecký posudek ani stanovisko orgánu sociálně-právní ochrany dětí nejsou víc než zákon, a obecný soud musí při posuzování názoru dítěte provést samostatnou právní úvahu, která bere v potaz všechny relevantní okolnosti" – viz § 907 odst. 2 a 3 občanského zákoníku (srov. citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2482/13). Jinými slovy, obecný soud je povinen takto zjištěný postoj (přání) nezletilého dítěte hodnotit komplexně, s ohledem na výše uvedená kritéria a okolnosti, a pro daný případ jej učinit „zásadním vodítkem" až po pečlivém posuzování jeho zájmů a při zohlednění ostatních oprávněných zájmů (např. výchovných potřeb nezletilého dítěte či zájmu rodičů, sourozenců atp.).

24. Prizmatem výše uvedených ústavněprávních kritérií pro rozhodování obecných soudů ohledně úpravy výchovných poměrů rodičů k nezletilým dětem Ústavní soud přezkoumal rovněž ústavní stížností napadené rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že krajský soud je při svém rozhodování dostatečně nezohlednil, a proto jeho rozhodnutí nelze považovat za ústavně konformní.

25. Jak již bylo výše rekapitulováno, krajský soud své právní závěry, v nichž (na rozdíl od okresního soudu) neshledal předpoklady pro rozšíření stávajícího styku stěžovatele s nezletilým K., založil především na zohlednění odmítavého postoje nezletilého K., při jehož zjištění vycházel ze zprávy OSPOD ze dne 20. 5. 2014, kterou si za účelem doplnění skutkového stavu zjištěného okresním soudem opatřil k důkazu. Z obsahu této zprávy se podává, že s nezletilým K. byl proveden pohovor, na němž bylo mimo jiné „K. vysvětleno, že ohledně návštěv u tatínka by mohla nastat změna

Sbirka_nalezu-77.indd 616 18.11.16 13:59

a nově by u něho mohl být třeba od pátku 16:00 hodin do úterý do 18:00 hodin. K. byl dotazován, co si o tom myslí, případně co by se mu líbilo. K. se začal mračit, kroutil zamítavě hlavou a opakoval, že nic měnit nechce, nebude tak chodit, chce mít návštěvy stejné, nechce žádnou změnu". Krajský soud tak z uvedeného dovodil, že „s ohledem na rodinnou situaci, kvalitu vztahů mezi rodiči s přihlédnutím ke zdravotnímu (psychickému stavu) nezl. K." by změna (v daném případě rozšíření) stávajícího rozsahu styku stěžovatele s nezletilým K. představovala „neadekvátní zásah do relativně stabilizovaných poměrů dítěte" a byla by „v rozporu se zájmy samotného nezl. K.". S takto provedeným hodnocením se ovšem Ústavní soud neztotožňuje, neboť je toho názoru, že krajský soud bez dalšího převzal postoj (přání) nezletilého K., aniž by však jakkoliv zohlednil výše uvedená kritéria a důsledně vážil všechny okolnosti daného případu, mající potenciálně vliv na samotné rozhodnutí o úpravě styku stěžovatele s nezletilým K.

26. Ústavní soud je totiž toho názoru, že krajský soud při hodnocení negativního postoje nezletilého K. k možným změnám úpravy jeho styku se stěžovatelem dostatečně nevzal do úvahy zdravotní (duševní) stav nezletilého K. a jeho možný vliv na utváření a charakter jeho postoje. Jak zdůraznila ve svém vyjádření i vedlejší účastnice řízení 1, u nezletilého K. totiž byla diagnostikována hyperkinetická porucha ADHD (porucha pozornosti a aktivity) a zhoršená časoprostorová orientace, a proto je každá změna výchovného režimu a prostředí vnímána velmi citlivě a naopak je preferována stabilita výchovného prostředí, a tedy i absence roztříštěnosti jeho styku se stěžovatelem (viz předmětný znalecký posudek či zprávu Pedagogicko-psychologické poradny Olomouckého kraje ze dne 30. 1. 2014). K uvedenému lze nadto doplnit, že i v předmětném znaleckém posudku byl zjišťován názor („přání") nezletilého K. ohledně budoucího výchovného prostředí, byť v souvislosti se zvažovanou střídavou výchovou, přičemž z jeho obsahu vyplývá, že „mladší K. se k problematice odmítá vyjádřit, zčásti proto, že si dosah změny neumí (ani po instrukci) dobře představit, zčásti proto, že je již na prostředí u matky přijatelně adaptován". S ohledem na tyto skutečnosti proto nelze dle Ústavního soudu bez dalšího považovat za zcela vypovídající a jednoznačnou odmítavou reakci nezletilého K. na přímou otázku, učiněnou v rámci pohovoru před OSPOD, zda by se mu líbilo, že by „ohledně jeho návštěv u tatínka mohla nastat změna", jak to učinil krajský soud, neboť jakákoliv změna je nezletilým K. vnímána se zvýšenou citlivostí. Za těchto okolností tak bylo dle Ústavního soudu, aniž by jakkoliv zpochybňoval samotný způsob zjištění postoje nezletilého K. před OSPOD, a v tomto ohledu se tedy ani neztotožňuje s námitkami stěžovatele, žádoucí, aby krajský soud za účelem vyloučení jakýchkoliv pochybností ohledně objektivity („odstínění") zjišťovaného postoje a učinění si vlastních závěrů sám přistoupil k výslechu nezletilého K. při soudním jednání,

Sbirka_nalezu-77.indd 617 18.11.16 13:59

kterému bylo v průběhu odvolacího řízení necelých 12 let, tj. byl ve věku, který zákonná úprava (§ 867 odst. 2 in fine občanského zákoníku) i judikatura považují za dostatečnou věkovou hranici, kdy je nezletilé dítě s ohledem na svou rozumovou a emocionální vyspělost schopno vyjádřit se ke svému budoucímu výchovnému uspořádání, a to i přímo před soudem, což ostatně v průběhu řízení navrhoval i stěžovatel.

27. Vzhledem ke skutečnosti, že tak krajský soud neučinil, neboť „aktuální názor" nezletilého K. považoval za „spolehlivě zjištěný prostřednictvím orgánu sociálně-právní ochrany dětí, a to přiměřeně jeho věku i psychickému stavu", bylo nicméně jeho povinností, za situace, kdy takto zjištěný postoj nezletilého K. učinil rozhodným („zásadním vodítkem") pro úpravu rozsahu jeho styku se stěžovatelem, hodnotit jej komplexně, v kontextu dalších skutkových zjištění a po pečlivém vážení zájmů nezletilého K. s ostatními oprávněnými zájmy, v daném případě zejména s potřebou postupného rozvíjení a prohlubování jeho vztahu ke stěžovateli, prohlubování (zachování) jeho sourozeneckých vazeb k dnes již zletilému bratrovi J., příp. jeho vazeb ke stěžovatelovým rodičům, a to i s ohledem na jeho speciální vzdělávací potřeby a tomu odpovídající zvýšenou péči při přípravě na školní výuku. Právě na uvedené zájmy a potřeby nezletilého K., zdůrazněné v předmětném znaleckém posudku, reflektoval okresní soud v citovaném rozsudku, v němž stávající úpravu styku stěžovatele s nezletilým K. rozšířil o necelé dva dny, do jednoho uceleného období (vždy v každém sudém týdnu), a to zejména s ohledem na potřebu „zachování stability výchovného prostředí" nezletilého K., s níž by radikální změna jeho výchovných poměrů (střídavá péče) či roztříštěná úprava jeho styku se stěžovatelem byla v rozporu. Uvedené zájmy a potřeby nezletilého K. naopak dle názoru Ústavního soudu krajský soud zcela upozadil, když jednoznačně upřednostnil postoj (přání) nezletilého K., aniž by se vypořádal se skutečností, že závěry a doporučení z předmětného znaleckého posudku zřetelně kolidují se závěry obsaženými ve zprávě OSPOD ohledně zjištění postoje nezletilého K.

28. Aniž by Ústavní soud jakkoliv předjímal a hodnotil, jaký konkrétní rozsah úpravy styku stěžovatele s nezletilým K. je v nejlepším zájmu nezletilého K., dospěl k závěru, že za situace, kdy krajský soud učinil postoj (přání) nezletilého K. pro úpravu rozsahu jeho styku se stěžovatelem rozhodným („zásadním vodítkem"), bylo jeho povinností své právní závěry důkladněji odůvodnit a zejména v nich zohlednit výše uvedená ústavněprávní kritéria a okolnosti, což ovšem krajský soud při rozhodování o úpravě styku stěžovatele s nezletilým K. neučinil. Tímto svým postupem, nerespektujícím právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, tak krajský soud v konečném důsledku nepřiměřeně zasáhl do základních práv stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním

Sbirka_nalezu-77.indd 618 18.11.16 13:59

do rodinného života a na péči o děti, zaručených čl. 10 odst. 2 a čl. 32 odst. 4 Listiny.

V. Závěr

29. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušil. Úkolem krajského soudu tak bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že při rozhodování o úpravě styku stěžovatele s nezletilým K. bude povinen zohlednit výše uvedená ústavněprávní kritéria a okolnosti daného případu, na jejich základě opětovně hodnotit či přímo zjišťovat postoj nezletilého K. k případné změně úpravy jeho styku se stěžovatelem a následně opětovně o této otázce rozhodnout.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 619 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 620 18.11.16 13:59

Č. 111
K rozsahu poslanecké imunity a indemnity

Parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku, nikoli jeho členům. V případě indemnity je tedy chráněn primárně Parlament jako debatní fórum mezi poslanci a senátory, a nikoliv individuální svoboda projevu či osobní výsady jednotlivého poslance či senátora. K aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy proto musí být kumulativně splněny následující podmínky: 1. musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; 2. tento projev musí být učiněn na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů a 3. tento projev učiněný při jednání komory či jejích orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a jiné osoby, které mají právo se jednání komory či jejích orgánů účastnit (například prezident republiky či externí expert, jenž je členem komise komory Parlamentu).

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 16. června 2015 sp. zn. I. ÚS 3018/14 ve věci ústavní stížnosti Otto Chaloupky, zastoupeného Mgr. Janem Matesem, LL.M., advokátem, se sídlem Kvestorská 5, Praha 4, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014-26, jímž bylo rozhodnuto, že stěžovatel (toho času vykonávající mandát poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) není vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení ohledně jednání spočívajícího v uveřejnění blíže specifikovaného textu na stěžovatelově profilu sociální sítě Facebook.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Dosavadní průběh řízení

1. V červnu roku 2013 došlo v Duchcově k fyzickému napadení manželského páru skupinou Romů. Otec jedné z žen obviněných z napadení

Sbirka_nalezu-77.indd 621 18.11.16 13:59

manželského páru, v níže citovaném textu označen jako F. T., v reakci na tuto událost uveřejnil dopis adresovaný starostce Duchcova. Stěžovatel, toho času vykonávající mandát poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, na tento dopis reagoval tím, že dne 21. 6. 2013, v přesně nezjištěnou dobu, uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook text znějící následovně:

„Vazeny c. vajdo F. T. Par poznamek k vasemu dopisu starostce D.:

Vase vyjadreni o vasi tlupou napadenych manzelich ‚Vzdyt se jim nic nestalo' je za hranici prijatelnosti. Vase (c.) arogance prerostla uz davno do rozmeru, ktere vyzaduji reakci. Slusni lide dlouho snaseli vase kradeze, agresivitu a neopravnene pozadavky na dalsi a dalsi vyhody. Ale jak kazdy rozumny clovek vi, tohle nemohlo pokracovat do nekonecna. Lide se boji na ulici, maji strach o sve deti, neciti se bezpecne a take jsou uz unaveni z toho, ze svych penez, ktere vydelavaji praci, musi zivit tisice vasich rodin. Chodi tyto penize vydelavat v dobe, kdy spousta z vas travi cas v hernach a kasinech. Lide uz toho maji dost, pane T. Uz nemaji trpelivost. A vy je jen kazdou dalsi provokaci posunujete pres tu pomyslnou hranu. Tlacite a neco nutne musi prasknout. Brzy. Nespolehejte na to, ze jste statem chraneni a ze je vam vse dovoleno. Lide neciti ochranu od statu a je jen otazkou casu, kdy vemou svou ochranu do svych rukou. A potom, pane T., bude zle. Berte to ode mne jako dobrou radu. Mate ji zadarmo. Zadam vas, abyste prestal pouzivat pojmenovani ‚gadzo' pro nas, vase zivitele. Dokud neprestanete toto pojmenovani pouzivat, povazuji za opravnene pouzivat osloveni ‚c.' a ‚c.'."

„Velmi chytre od c. vudce. Arogance a sebevedomi jim tedy nechybi. Ale lidi jsou na hrane a jeste par takovychto c. provokaci a zacne mazec. A pak je neochrani ani ani tezkoodenci."

„Vrchol drzosti a arogance c. vudce. Ale jen tak dal, holoubkove, jeste trochu tlacte a ono to nekde rupne. Lidi jsou uz na hrane, tak potlacte a zacne divocina. Uz slysim ten rev. Bude jedno, jak rychle umite utikat."

2. Dne 4. 3. 2014 bylo Policií České republiky – Obvodním ředitelstvím policie Praha 1 zahájeno podle § 160 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád") trestní stíhání stěžovatele pro přečin podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod podle § 356 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, kterého se měl dopustit zveřejněním výše citovaného textu. Dne 23. 4. 2014 pak byla u Obvodního soudu pro Prahu 1 podána obžaloba pro zmíněný přečin; stěžovatel následně dne 5. 5. 2014 podal k Nejvyššímu soudu návrh na rozhodnutí o vynětí z pravomoci orgánů činných v trestním řízení podle § 10 odst. 2 trestního řádu.

Sbirka_nalezu-77.indd 622 18.11.16 13:59

3. Stěžovatel v návrhu argumentoval tím, že z čl. 27 Ústavy České republiky (dále také jen „Ústava“) plyne, že dosah pravidel o částečné hmotněprávní exempci poslanců se neomezuje pouze na Poslaneckou sněmovnu ve smyslu jejího jednání, ale také na další projevy související s výkonem mandátu. Samotný projev poslance nezahrnuje pouze výroky při jednání a legislativní či jiné návrhy, ale také výkon ústavních práv spojených s funkcí poslance, kterým se projevuje při plnění svého mandátu. Takovým projevem je nutné chápat i vyjádření k aktuálnímu dění, jež je vedeno snahou přispět k uklidnění situace a ke zmírnění napětí ve společnosti. Vzhledem k tomu, že text byl zveřejněn na půdě Poslanecké sněmovny, jedná se o jednání poslance na půdě Poslanecké sněmovny, které je třeba považovat za výkon mandátu poslance, a jako takové toto jednání požívá ústavní ochrany ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

4. Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením rozhodl, že stěžovatel není ohledně zmíněného jednání vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení. V odůvodnění rozhodnutí předem uvedl, že stěžovatel v době zahájení trestního stíhání již nebyl poslancem, a nevztahovala se na něj proto procesní exempce podle čl. 27 odst. 4 Ústavy, která je podmíněna souhlasem komory, jejímž je stíhaný členem. Na jednání stěžovatele se nevztahuje ani odstavec 1 týkající se hlasování, ani odstavec 3 týkající se přestupků. Přezkoumal tak žádost optikou čl. 27 odst. 2 Ústavy, podle kterého „za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat“.

5. Nejvyšší soud uvedl, že projevem může být jak verbální vyjádření, tak vyjádření v jiné formě – např. pokřikem, gestem či prostřednictvím oblečení. Projevem se rozumí i písemná vyjádření, tedy legislativní návrhy, písemné interpelace a další, neboť mohou mít stejný význam jak ve formě verbální, tak ve formě písemné. Ochrany čl. 27 odst. 2 Ústavy proto požívají i projevy písemné.

6. Podle Nejvyššího soudu projevem ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy není pouze urážka vyslovená při rozpravě v Poslanecké sněmovně či v Senátu, ale jakýkoliv projev vůle v právním, resp. trestněprávním smyslu, který by byl způsobilý naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu. Místní rozsah trestněprávní exempce se pak vztahuje na sněmovní orgány, tedy komise, výbory, poslanecké kluby a další, avšak nejen na jejich sídla, ale také na další místa, která slouží ad hoc k parlamentnímu účelu.

7. Nicméně k tomu, aby projev požíval ochrany čl. 27 odst. 2 Ústavy, nestačí, aby byl učiněn osobou poslance či senátora – musí být učiněn v souvislosti s výkonem jeho mandátu. To znamená v souvislosti s politickou činností, tedy s jednáním vedoucím k politickým dohodám, kompromisům či politickým rozhodnutím, ať už v rámci jedné či více politických stran či jejich koalic. Projevy a činy, které zjevně nejsou výkonem mandátu,

Sbirka_nalezu-77.indd 623 18.11.16 13:59

být učiněné na půdě Parlamentu, proto pod ochranu čl. 27 odst. 2 Ústavy nespadají. Obdobně se imunita poslanců Evropského parlamentu vztahuje pouze na projevy učiněné při výkonu jejich povinností, mezi které nepatří např. vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku.

8. S ohledem na uvedené pak Nejvyšší soud konstatoval, že uveřejnění textu na sociální síti Facebook nenaplňuje znaky projevu poslance na půdě Parlamentu. Veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti, stejně jako jiné obecně přístupné internetové stránky, má totiž charakter masového komunikačního prostředku, a je tak rovnocenný tisku, rozhlasu a televizi. Pokud poslanec prezentuje své myšlenky veřejně prostřednictvím masmédií a tyto jsou cíleně zaměřeny vůči veřejnosti, tedy mimo sněmovní prostředí, jedná se o občanský projev podléhající veřejné kontrole. Nejedná se tak o projev poslance v rámci soutěže politických sil, diskusí při legislativním procesu nebo jakéhokoli jednání pléna či orgánů Poslanecké sněmovny, nemohlo jít ani o výkon poslaneckého mandátu v Poslanecké sněmovně. Právně relevantní proto není ani okolnost, že text byl umístěn na sociální internetovou síť z počítače v budově Parlamentu. Pokud by byl přijat opačný názor, byla by prakticky znemožněna aplikace trestněprávních norem vůči poslancům a senátorům.

II. Argumentace stran

9. Rozhodnutí Nejvyššího soudu napadl stěžovatel ústavní stížností, neboť je podle jeho názoru v rozporu s jeho právem na hmotněprávní exempci podle čl. 27 odst. 2 Ústavy a s právem na svobodu projevu chráněným čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti rekapituluje události v Duchcově a poukazuje na to, že výše zmíněný otec jedné z útočnic se dopisem pokoušel bagatelizovat situaci, která pramenila z napjaté sociální situace v oblasti. Na tuto bagatelizaci stěžovatel reagoval výše citovaným textem, veden snahou uklidnit situaci z pozice poslance a politika, neboť taková bagatelizace pouze eskaluje napětí a dále zhoršuje situaci. Jako poslanec se stěžovatel o dění ve vyloučených lokalitách dlouhodobě zajímal a připravoval návrh zákona, který měl k řešení problémů přispět. Z tohoto důvodu komunikoval s obyvateli vyloučených lokalit, představiteli místní správy a politiky a vyjadřoval se k aktuálním otázkám vztahujícím se k této problematice. Svůj mandát tak vykonával v souladu s ústavním slibem v zájmu všeho lidu dle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

11. Ustanovení čl. 27 Ústavy podle stěžovatele vyjímá poslance a senátory z režimu trestní odpovědnosti, trestního stíhání a z režimu přestupkového stíhání. Ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy pak vylučuje stíhání poslance či senátora za projevy učiněné na půdě Parlamentu. Poslanec či senátor v takovém případě podléhá pouze disciplinární pravomoci komory, jejímž

Sbirka_nalezu-77.indd 624 18.11.16 13:59

je členem, a uplatnění jiných nástrojů veřejnoprávní odpovědnosti než disciplinární pravomoci komory nepřichází v úvahu ani u ostatních veřejnoprávních deliktů, tedy nejen trestných činů.

12. Stěžovatel se údajného trestného činu dopustil jako poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a to přímo na půdě Poslanecké sněmovny. Podle judikatury Nejvyššího soudu je za projev učiněný v Poslanecké sněmovně nutno pokládat jednání poslance v souvislosti s politickou činností (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013 sp. zn. 3 Tcu 77/2013). Projevem přitom může být jak verbální vyjádření, tak i jiná forma vyjádření – pokřik, gesto, transparent aj.; za projev je potřeba považovat i písemná vyjádření, jsou-li učiněna v souvislosti s výkonem mandátu. Písemné vyjádření stěžovatele k aktuálnímu dění je tak třeba vnímat jako projev učiněný v Poslanecké sněmovně v souvislosti s jeho politickou činností, a tedy jako projev ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

13. Stěžovatel se přitom ztotožňuje s názorem Nejvyššího soudu, že veřejně přístupné profily na sociálních sítích mají charakter masových komunikačních prostředků. Nevidí ovšem důvod, proč by měla být prezentace politických názorů prostřednictvím internetu chráněna méně, než kdyby své názory prezentoval například v televizním přenosu z Poslanecké sněmovny nebo prostřednictvím přímého audiovizuálního přenosu z jednání, dostupného na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Neexistuje proto racionální důvod k rozdílné ochraně určitých prostředků komunikace, když mají v podstatě srovnatelný dopad.

14. Stěžovatel tedy vyjádřil svůj názor, a učinil tak na půdě Poslanecké sněmovny, v souvislosti s výkonem poslaneckého mandátu. Tomuto projevu by proto měla náležet ochrana podle čl. 27 odst. 2 Ústavy, jakož i ochrana podle čl. 17 Listiny. Stěžovatel si je vědom, že svoboda projevu může být v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny omezena zákonem, ovšem v případě poslanců a senátorů je zapotřebí chápat svobodu projevu šířeji právě s ohledem na ochranu stanovenou čl. 27 Ústavy. Imunita poslanců je tak jakýmsi excesem z obecné zásady rovnosti před zákonem, jejímž účelem je právě zaručení svobody projevu poslance a senátora při výkonu jejich mandátu. Tato svoboda je nutnou zárukou nezávislosti parlamentu v demokratické společnosti a jako taková je nadřazena zájmu státu stíhat jednání, za které by občan, který nevykonává mandát poslance či senátora, mohl být postižitelný zákonem.

15. Nejvyšší soud jako účastník řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

16. Na žádost Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Uvedl, že do diskuse o interpretaci čl. 27 odst. 2 Ústavy podané Nejvyšším soudem v dřívějších rozhodnutích se zapojili i poslanci, ovšem pouze prostřednictvím

Sbirka_nalezu-77.indd 625 18.11.16 13:59

sdělovacích prostředků, nikoliv na oficiálním jednání Poslanecké sněmovny. K této otázce tak nebylo přijato žádné usnesení. Předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že Poslanecká sněmovna není účastníkem ani vedlejším účastníkem, v její kompetenci není výklad právních předpisů a předsedové komor Parlamentu nejsou oprávněni samostatně tvořit jejich vůli a mohou jejich jménem sdělit pouze faktické a nesporné okolnosti. V důsledku toho se předseda Poslanecké sněmovny nad rámec uvedeného necítí oprávněn jakkoliv se dále vyjadřovat.

17. Předseda Senátu Parlamentu České republiky na výzvu Ústavního soudu taktéž uvedl, že není účastníkem ani vedlejším účastníkem řízení a do jeho kompetence nespadá výklad zákonných ustanovení. Své vyjádření tak omezil pouze na informace známé z činnosti Senátu. Konstatoval, že v reakci na rozhodnutí Nejvyššího soudu týkající se indemnity předložila v srpnu 2013 skupina senátorů k projednání návrh na změnu trestního řádu (viz senátní tisk č. 157, 9. funkční období). Návrhem mělo být upraveno ustanovení § 10 trestního řádu, a to tak, že do něj měl být vložen výklad rozsahu pojmu „projev" poslance nebo senátora učiněný v komorách Parlamentu České republiky a jejich orgánech a výčet těchto orgánů, ve kterých je projev chráněn indemnitou. Touto změnou mělo být dosaženo zúžení příliš širokého vymezení projevů krytých indemnitou. V důsledku rozdílnosti názorů na rozsah indemnity však návrh na změnu § 10 trestního řádu nebyl přijat.

18. Vzhledem k tomu, že vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky neobsahovalo žádné substantivní argumenty, Ústavní soud nepovažoval z důvodu ekonomie řízení za nutné zaslat vyjádření komor Parlamentu České republiky stěžovateli k replice.

III. Hodnocení Ústavního soudu

19. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení ústavní stížnosti, je povinen zkoumat, zda návrh splňuje všechny zákonem požadované náležitosti a zda jsou vůbec dány podmínky projednání ústavní stížnosti stanovené Ústavou a zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu").

20. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je definičním znakem pojmu ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jakož i § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 352/03 ze dne 27. 1. 2005 (U 2/36 SbNU 751) či usnesení sp. zn. I. ÚS 115/14 ze dne 7. 2. 2014 (U 3/72 SbNU 569)]. Pro aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti z toho vyplývá, že takto legitimován je pouze ten subjekt (fyzická či právnická osoba), jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod [srov. stanovisko pléna Ústavního

Sbirka_nalezu-77.indd 626 18.11.16 13:59

soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372)]. V projednávané věci bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání, jehož důsledkem může potenciálně být zásah do základních práv stěžovatele jakožto fyzické osoby. Proto je tento definiční znak ústavní stížnosti splněn.

21. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že podaná ústavní stížnost je návrhem, k jehož projednání je Ústavní soud příslušný, že splňuje všechny náležitosti stanovené Ústavou a zákonem o Ústavním soudu a že byla podána včas. Proto Ústavní soud přistoupil k meritornímu přezkumu.

1. Obecné principy

22. Imunita a indemnita poslanců a senátorů je zakotvena v čl. 27 Ústavy. První odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „poslance ani senátora nelze postihnout pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech". Tento odstavec tedy zakotvuje úplnou indemnitu (beztrestnost) poslanců a senátorů, která má hmotněprávní povahu. Jde o hmotněprávní exempci, která vylučuje jakýkoliv postih, ať už trestněprávní, správněprávní či disciplinární, za jejich hlasování. Řečeno jinak, hlasování poslanců a senátorů ve svých komorách a jejich orgánech není trestným činem, přestupkem ani kárným deliktem.

23. Druhý odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat", nicméně „poslanec nebo senátor podléhá […] disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem". Z toho vyplývá, že poslanci a senátoři požívají trestněprávní indemnity za projevy ve svých komorách a jejich orgánech, nikoliv však disciplinární indemnity. Trestněprávní indemnita má opět povahu hmotněprávní exempce z působnosti trestního zákonodárství, a tudíž projev poslance či senátora v jeho komoře a jejích orgánech není trestným činem. Na základě argumentu *a maiori ad minus* projev poslance či senátora v jeho komoře a jejích orgánech nemůže být ani přestupkem či jiným správním deliktem (souladně Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010, s. 395; Kysela, J. K úvaze o rozšíření rozsahu poslanecké imunity. Parlamentní privilegia, rovnost před zákonem a role soudů. Právní rozhledy, 2013, č. 11, s. 392–397, s. 395; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 296, bod 24; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220). Za projev ve svých komorách a jejich orgánech tedy nelze poslance ani senátora trestně stíhat ani proti němu zahájit správní řízení, nicméně komora, jejímž je dotčený poslanec či senátor členem, může tohoto poslance či senátora kárně stíhat a následně uložit kárné opatření. Trestněprávní a správněprávní odpovědnost poslanců a senátorů je tak nahrazena specifickou disciplinární odpovědností

Sbirka_nalezu-77.indd 627 18.11.16 13:59

před příslušnou komorou. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že k tomu, zda čl. 27 odst. 2 Ústavy vylučuje i civilní žaloby vůči poslanci za jeho projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo v jejích orgánech, se Ústavní soud v této věci nevyjadřuje, neboť zodpovězení této otázky není pro projednávaný případ nezbytné.

24. Třetí odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak". Relevantním zákonem je v tomto případě zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění po novele provedené zákonem č. 78/2002 Sb., který ve svém § 9 odst. 3 stanoví, že „podle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání přestupku v disciplinárním řízení podle zvláštních právních předpisů". Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o přestupcích tak ve spojení s výslovným zmocněním v čl. 27 odst. 4 Ústavy dává poslancům a senátorům možnost volby, zda chtějí přestupek projednat ve „standardním" správním řízení před správními orgány, či v disciplinárním řízení před „jejich" komorou Parlamentu, které jsou členem či členkou [pro důsledky této volby srovnej usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909)]. Nejedná se tedy ani o hmotněprávní přestupkovou indemnitu, ani o automaticky nastupující procesněprávní přestupkovou imunitu, ale „jen" o možnost poslanců a senátorů využít procesněprávní přestupkovou imunitu.

25. Čtvrtý odstavec čl. 27 Ústavy stanoví, že „poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejímž je členem", přičemž „odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno". Tento odstavec tak stanoví trestněprávní imunitu, která má procesněprávní povahu. Jde o procesněprávní exempci (nestíhatelnost), která vylučuje jen trestní stíhání. Ve stávajícím znění čl. 27 odst. 4 Ústavy (po novele provedené ústavním zákonem č. 98/2013 Sb.) toliko umožňuje pozastavit trestní stíhání poslance či senátora do doby, než mu skončí mandát. Čtvrtý odstavec čl. 27 Ústavy tedy, na rozdíl od prvního a třetího odstavce, nestanoví, že něco není trestným činem, ani nevylučuje trestní stíhání v budoucnu, ale toliko umožňuje po určitou dobu zabránit trestnímu stíhání poslance či senátora.

26. Pátý odstavec čl. 27 Ústavy pak stanoví podmínky pro zadržení poslance či senátora a následnou proceduru a lhůty, ve kterých je dotčená komora Parlamentu České republiky povinna rozhodnout o přípustnosti stíhání s konečnou platností. Vzhledem k tomu, že projednávaný případ nevznáší žádné otázky týkající se interpretace čl. 27 odst. 5 Ústavy, není nutné se výkladem tohoto odstavce dále zabývat.

27. Projednávaná věc se týká výkladu druhého odstavce čl. 27 Ústavy, nicméně celý tento článek je třeba vnímat v jeho celistvosti a ctít jeho

Sbirka_nalezu-77.indd 628 18.11.16 13:59

systematiku. Ze systematiky čl. 27 Ústavy například plyne, že spojení „v Poslanecké sněmovně nebo Senátu" musí mít totožný význam u prvního i druhého odstavce čl. 27 Ústavy. Ze systematiky tohoto článku rovněž vyplývá, že čtvrtý odstavec čl. 27 Ústavy se vztahuje pouze na skutky, které nelze klasifikovat jako „hlasování" ve smyslu prvního odstavce čl. 27 Ústavy ani jako „projev" ve smyslu druhého odstavce čl. 27 Ústavy. Stejně tak skutečnost, že Ústavní soud nepřipustil soudní přezkum u disciplinární pravomoci komory Parlamentu v přestupkových věcech podle čl. 27 odst. 3 Ústavy [viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909)], má důsledky i pro výklad druhé věty čl. 27 odst. 2 Ústavy.

28. Taktéž je nezbytné vykládat čl. 27 Ústavy s ohledem na jiná relevantní ustanovení ústavního pořádku, a to zejména s ohledem na čl. 28 Ústavy, který dává poslancům i senátorům právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s výkonem svého mandátu, na čl. 10b odst. 3, čl. 30, čl. 31 odst. 1 a čl. 64 odst. 1 Ústavy, jež se zmiňují o orgánech obou parlamentních komor, na čl. 54 odst. 3 ve spojení s čl. 65 odst. 1 Ústavy, které stanoví neodpovědnost prezidenta České republiky a jeho absolutní indemnitu po dobu výkonu jeho funkce, a na čl. 17 Listiny, jenž definuje svobodu projevu (souladně Bartoň, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. Právní rozhledy, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325, s. 324).

29. Řada následujících principů se však vztahuje na všechny formy imunity a indemnity poslanců a senátorů. Ústavní soud v následujícím textu důsledně rozlišuje pojmy imunita (procesní exempce) a indemnita (hmotněprávní exempce), aby nedošlo k záměně těchto dvou institutů, které mají k sobě sice blízko, ale platí pro ně poněkud odlišné principy [srov. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 9–15]. Pojem „parlamentní imunita" pak slouží k označení obou forem exempce. Pokud dále Ústavní soud používá pojem poslanecká imunita či indemnita, jeho závěry se vztahují i na imunitu a indemnitu senátorů, jejíž rozsah je v českém ústavním pořádku totožný.

30. Základní myšlenkou parlamentní imunity je poskytnout zvoleným zástupcům lidu určité záruky, aby tito zástupci mohli efektivně vykonávat svůj demokratický mandát, aniž by měli strach, že budou za své jednání pronásledováni, obtěžováni či jinak popotahováni ze strany moci výkonné, soudů či politických oponentů [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 7 a 22]. To platí pro oba základní modely parlamentní imunity, tj. pro model anglický, který klade důraz primárně na imunitu (freedom of arrest) a poskytuje jen omezenou indemnitu (freedom of speech), i pro model francouzský, z něhož vychází většina kontinentálních

Sbirka_nalezu-77.indd 629 18.11.16 13:59

ústav včetně Ústavy České republiky, jež pojímá parlamentní imunitu šířeji a poskytuje členům parlamentu ochranu nejen pro účely zajištění svobody projevu (indemnita), ale chrání je obšírně i před stíháním (imunita) za činy, které nemají povahu ve výkonu mandátu [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 16–21; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 217; Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010, s. 393].

31. Parlamentní imunita má dvě základní funkce – zajišťuje akceschopnost Parlamentu a zaručuje jeho členům možnost svobodně vyjádřit svůj názor. Tento dvojí účel parlamentní imunity akceptuje i Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP"), který opakovaně konstatoval, že parlamentní imunita sleduje „legitimní cíle ochrany svobody projevu na půdě parlamentu a zachování dělby moci mezi mocí zákonodárnou a mocí soudní" (rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 77; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 97). Pokud jde o ochranu svobody projevu, její hlavní smysl spočívá v tom, aby se volený zástupce lidu nemusel obávat, že bude postihován mocnými za to, co nepříjemného jim říká (Kysela, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. Státní zastupitelství, 2013, č. 5, s. 27–31, s. 29). Jak konstatoval již Václav Bouček v roce 1938, „imunita dá se ospravedlniti jen potřebou, aby poslanec mohl ve sněmovně podle svého svědomí hlasovati a zlořády kárati bez obavy pro svou osobní svobodu" (Bouček, V. O poslanecké imunitě. Soudcovské listy, 1938, roč. 19, s. 126–129, s. 128). Potřeba takového privilegia je vzhledem k české historické zkušenosti nepopiratelná. Z tohoto důvodu český ústavodárce poskytl svobodě projevu členů Parlamentu zvýšenou ochranu (trestněprávní indemnitu ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy) oproti jejich jiným jednáním („pouze" trestněprávní imunita ve smyslu čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy). Zachování dělby moci chrání autonomii Parlamentu a parlamentní opozici, čímž brání a posiluje demokracii a demokratický stát, jež představují jádro české ústavnosti (čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy) i systému ochrany základních práv postaveného na Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva" či „EÚLP") – srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 81; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012, bod 15; usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 ze dne 17. 9. 2012 (v SbNU nepublikována, dostupná na http://nalus.usoud.cz).

32. Parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku, nikoliv jeho členům (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012, bod 15). Důvodová zpráva k Ústavě v tomto ohledu výslovně zdůrazňuje, že „v žádném případě nejde o osobní beztrestnost nebo občanskou neodpovědnost poslan-

Sbirka_nalezu-77.indd 630 18.11.16 13:59

ců jako jejich osobní výsadu“. Parlamentní imunita tak chrání jeho členy, aby mohli svobodně a v souladu se svým slibem nerušeně vykonávat svůj mandát toliko za účelem efektivního fungování parlamentu jakožto reprezentanta lidu, nikoliv jako osobní privilegium poslanců [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 22; rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 85; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 97]. S tímto názorem se ztotožňuje i celá česká doktrína (srov. např. Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 290, bod 1; Šimíček, V. Imunita jako ústavněprávní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č. 1, s. 41–52, s. 51; či Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010, s. 392). Z této institucionální povahy parlamentní imunity rovněž plyne, že se poslanci a senátoři nemohou své imunity sami vzdát [pokud to výslovně neumožňuje ústavní úprava, jako je tomu ve Švýcarsku, Polsku či Spojeném království; srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 52; a Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 75], a v konečném důsledku jim tak může být znemožněno „očistit své jméno“ v trestním řízení a odepřeno právo na přístup k soudu (to akceptoval i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 98 a 111; a rozsudku ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 77).

33. Parlamentní imunita je výjimkou ze zásady rovnosti před zákonem, která je jedním ze základních principů právního státu [nález sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), bod 20; souladně Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 290, bod 1; Kysela, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. Státní zastupitelství, 2013, č. 5, s. 27–31, s. 29; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky: komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 218]. Parlamentní imunita ale zároveň zaručuje svobodnou diskusi v Parlamentu, jenž je nejvyšším diskusním fórem, a realizaci vůle lidu prostřednictvím volených zástupců, což je integrální součástí demokracie (souladně Kudrna, J. K rozšíření rozsahu poslanecké imunity. Právní rozhledy, 2013, č. 4, s. 131–136, s. 134). U parlamentní imunity tak existuje pnutí mezi dvěma základními principy Ústavy, které prozařují celým právním řádem, a to mezi demokratickým státem a právním státem (srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy). Žádný z těchto principů nemůže podle současné Ústavy zcela převážit, a proto je nezbytné nalézt mezi nimi rozumnou rovnováhu.

Sbirka_nalezu-77.indd 631 18.11.16 13:59

34. Z komparativního hlediska lze konstatovat, že většina zemí Rady Evropy zakotvuje ve svých ústavách jak indemnitu (non-liability, freedom of speech, irresponsabilité, Indemnität), tak imunitu (inviolability, freedom of arrest, inviolabilité, Immunität). Mezi zeměmi Rady Evropy však nepanuje shoda na rozsahu parlamentní imunity ani na její koncepci [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 8–9]. Liší se personální rozsah, temporální rozsah i rozsah chráněného jednání. To platí jak pro imunitu, tak pro indemnitu. Z tohoto důvodu mají podle ESLP smluvní strany Úmluvy při nastavení parlamentní imunity široký prostor pro uvážení (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 82; rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 42; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 45). S tímto názorem se ztotožňuje i Ústavní soud [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909), bod 68]. Pokud jde o indemnitu, jejíž výklad je předmětem tohoto řízení, rozvinuly se v Evropě tři základní koncepce: 1. absolutní indemnita (unconditional non-liability), jež zahrnuje všechny formy projevu učiněné v souvislosti s výkonem mandátu a jež není výslovně omezena co do rozsahu a dotčený člen parlamentu se jí nemůže vzdát; 2. omezená indemnita (non-liability limited by law), která výslovně vylučuje z rozsahu indemnity některé trestné činy (například pomluvu či rasově motivované projevy); a 3. „odvolatelná indemnita" (non-liability that may be lifted), kterou může parlament „odvolat". [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 76].

35. Dosavadní judikatura Ústavního soudu k výkladu čl. 27 Ústavy má toliko formu usnesení, která nemají tak silné precedenční účinky, a navíc se věnuje primárně výkladu přestupkové imunity v třetím odstavci tohoto článku [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909)] a trestněprávní imunity zakotvené ve čtvrtém a pátém odstavci [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 21/12 ze dne 16. 10. 2012; usnesení sp. zn. I. ÚS 2632/12 ze dne 17. 9. 2012; usnesení sp. zn. III. ÚS 2135/13 ze dne 16. 7. 2013 (v SbNU nepublikována, dostupná na http://nalus.usoud.cz)], a nikoliv výkladu trestněprávní indemnity v odstavci druhém. Přesto je nezbytné k principům formulovaným zejména ve výše uvedených plenárních usneseních přihlédnout.

36. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva obecně nepovažuje ani indemnitu (rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, zejména § 77 a 83), ani imunitu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, zejména § 85 a 90) *a priori* za nesouladné s právem na přístup

Sbirka_nalezu-77.indd 632 18.11.16 13:59

k soudu ve smyslu čl. 6 Úmluvy ani s jinými substantivními právy garantovanými Úmluvou a jejími protokoly (srov. *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 88; či *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 112 až 114). Evropský soud pro lidská práva ale rovněž opakovaně judikoval, že indemnita nesmí jít nad rámec nezbytný pro ochranu demokratických funkcí parlamentu a nesmí se vztahovat na soukromé jednání a projevy poslance [rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 1) ze dne 30. ledna 2003 č. 40877/98, § 62 až 63; rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 2) ze dne 30. ledna 2003 č. 45649/99, § 63 až 64; rozsudek ESLP ve věci *De Jorio proti Itálii* ze dne 3. června 2004 č. 73936/01, § 53 až 54; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 83]. Z judikatury ESLP tedy plyne, že indemnita je kompatibilní s Úmluvou pouze tehdy, pokud je chráněn takový projev, který souvisí s výkonem mandátu.

37. Současná literatura [srov. např. Krenc, F. La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme. Revue trimestrielle de droits de l'homme, 2003, n. 55, p. 813–821; Wigley, S. Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption? The Journal of Political Philosophy, 2003, Vol. 11, No. 1, p. 23–40; Maingot, J., Dehler, D. Politicians Above the Law. The case for the abolition of parliamentary inviolability. Canadian Parliamentary Review, 2010, Vol. 34, Issue 2, p. 49–51; Steele, J. Immunity of Parliamentary Statements. Nottingham Law Journal, 2012, Vol. 21, p. 43–53; Mehta, R. S. Sir Thomas' Blushes: Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies. European Human Rights Law Review, 2012, Vol. 3, p. 309–318; a Hardt, S. Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context. Cambridge, Antwerp, Portland : Intersentia, 2013] a dokumenty některých mezinárodních organizací [tzv. soft law; k těmto dokumentům viz Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 42 až 50] kritizují příliš širokou parlamentní imunitu v některých zemích. Tato kritika ale směřuje primárně proti široké imunitě, indemnita je nadále považována za legitimní součást národních ústav. Pro její zachování hovoří čtyři základní argumenty: 1. parlamentní svoboda projevu je natolik zásadní, že požívá vyšší ochrany, než je standard poskytovaný čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy; 2. účelem indemnity je ochrana demokratického fungování Parlamentu, a nikoliv jednotlivce, což ospravedlňuje vyšší standard ochrany, než je ochrana poskytovaná svobodou projevu ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, která je individuálním právem; 3. indemnita poslanců je schopna zajistit účinnější ochranu než individuální právo na svobodu projevu a 4. čl. 17 Listiny ani čl. 10 Úmluvy nechrání

Sbirka_nalezu-77.indd 633 18.11.16 13:59

poslance před zahájením trestního stíhání, které samo o sobě může mít odrazující účinek na svobodu poslanců vyjádřit svůj názor a vykonávat svůj mandát v souladu s vůlí svých voličů [srov. analogicky Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 84 až 89 a 198]. Z těchto čtyř argumentů vyplývá, že indemnita je stále nezbytná i přesto, že Listina a Úmluva zaručuje právo poslanců a senátorů na svobodu projevu.

38. Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že důsledkem indemnity v čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy je hmotněprávní vynětí z působnosti trestního práva. Proto úzký výklad pojmu „projev" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy pouze jako projevu, který není trestným činem, či jako projevu, který je toliko „řádným" výkonem mandátu, je logický nonsens, protože čl. 27 odst. 2 byl do Ústavy vložen právě proto, aby chránil i projevy, které by jinak byly trestným činem (např. trestným činem pomluvy, ohrožení utajované informace či podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod) a jež jsou z povahy věci „neřádným", tj. protiprávním, výkonem mandátu (Kratochvíl, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? Právní rozhledy, 2013, č. 19, s. 655–660, s. 660). V tomto ohledu (nikoliv obecně, k tomu viz bod 34 tohoto nálezu) lze jako pomocnou výkladovou metodu použít i komparativní argument. Česká úprava indemnity pro projev v čl. 27 odst. 2 Ústavy totiž na rozdíl od řady zahraničních úprav neobsahuje negativní vymezení, které vylučuje z rozsahu indemnity například urážlivé pomluvy [srov. čl. 46 odst. 1 větu druhou německého Základního zákona: „Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen"; k tomu blíže Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 294, bod 16; či obecněji Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 69, pozn. č. 21] a tzv. hate speech [viz Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities Benátské komise ze dne 14. 5. 2014 CDL-AD(2014)011, § 69]. Z toho plyne, že Ústavní soud nemůže tato omezení indemnity, která připadala v úvahu při psaní Ústavy, „včítat" do čl. 27 odst. 2 Ústavy judikatorně. Pokud by tato hmotněprávní omezení indemnity za projev měla být součástí českého ústavního pořádku, musel by je do něj zakotvit ústavodárce.

2. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

39. Projednávaný případ vznáší tři základní výkladové otázky týkající se čl. 27 odst. 2 Ústavy: 1. co se rozumí „projevem" chráněným tímto článkem; 2. kde jsou tyto projevy chráněny (tzv. „chráněná fóra") a 3. zda je chráněn pouze projev učiněný v souvislosti s výkonem mandátu.

Sbirka_nalezu-77.indd 634 18.11.16 13:59

a) Co se rozumí „projevem“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy?

40. K pojmu „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy se Ústavní soud dosud neměl možnost vyjádřit. Doktrinární stanoviska se přitom výrazně liší. Někteří autoři plédují pro úzké pojetí projevu, které by zahrnovalo primárně projevy řečníků na schůzích Poslanecké sněmovny a Senátu, případně v jejich orgánech, a považují i zahrnutí písemných projevů pod pojem „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy za extenzivní výklad (Kysela, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. Státní zastupitelství, 2013, č. 5, s. 27–31, s. 29). Někteří komentátoři naopak vykládají pojem projev široce jako jakýkoliv „projev vůle“ poslance či senátora, tedy coby jeho či její „jednání“ v právním, resp. i trestněprávním smyslu (srov. Kratochvíl, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? Právní rozhledy, 2013, č. 19, s. 655–660, s. 656; či Kudrna, J. K rozšíření rozsahu poslanecké imunity. Právní rozhledy, 2013, č. 4, s. 131–136, s. 134–135). Tyto názory jako by naznačovaly, že by snad chráněným projevem mohla být i krádež notebooku o přestávkách, fyzické napadání s následky na zdraví či životě jiných poslanců (Kratochvíl, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? Právní rozhledy, 2013, č. 19, s. 655–660, s. 660), ba dokonce i zastřelení opozičního poslance od řečnického pultíku (Kratochvíl, V. Ústavní exempce, indemnita, imunita: Jak s nimi zacházet v trestním procesu? Právní rozhledy, 2013, č. 19, s. 655–660, s. 658). Mezi těmito dvěma protipóly pak stojí autoři, kteří zejména s odkazem na důvodovou zprávu k Ústavě dovozují, že pojem projev ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnuje nejen slovní vystoupení, ale i písemné projevy a neverbální projevy, nicméně vždy musí jít o projev vyjadřující postoj či názor poslance nebo senátora (Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl. 2. vydání. Praha : Linde, 1998, s. 151; Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010, s. 394; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 294, body 18–19; Klíma, K. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 282). Většina autorů za projev tedy nepovažuje jakékoliv „jednání“ v právním, resp. i trestněprávním smyslu. Z definice projevu jsou např. výslovně vyloučeny fyzické útoky (Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl. 2. vydání. Praha : Linde, 1998, s. 151) či přijetí úplatku (Šimíček, V. Imunita jako ústavněprávní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č. 1, s. 41–52, s. 46; a Bartoň, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. Právní rozhledy, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325, s. 324).

41. Nejvyšší soud v některých svých rozhodnutích vyložil pojem „projev“ ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy poměrně extenzivně a podřadil pod něj i nabídku poslance poskytnout půjčku ostatním členům poslaneckého

Sbirka_nalezu-77.indd 635 18.11.16 13:59

klubu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2012 č. j. 11 Tcu 135/2012-42) či vzdání se mandátu poslance (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013 č. j. 3 Tcu 77/2013-65 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2013 č. j. 3 Tcu 76/2013-66). V usnesení č. j. 3 Tcu 85/2013-126 pak Nejvyšší soud konstatoval, že „projevem podle čl. 27 odst. 2 Ústavy (…) nebude jen urážka vyslovená z řečniště Poslanecké sněmovny nebo Senátu, ale je třeba vykládat jej šířeji, tj. jako jakýkoliv projev vůle v právním, resp. trestněprávním smyslu, který by byl způsobilý naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu". Nejvyšší soud však v tomto usnesení rovněž dodal, že „to ovšem neznamená, že za projevy podle citovaného článku Ústavy by bylo možno považovat činy svědčící o tom, že se o výkon mandátu zjevně nejedná (např. takové jednání spáchané na půdě Parlamentu, jež by směřovalo vůči důstojnosti, majetku, zdraví a životu jiného apod.)" (srov. rovněž usnesení ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014-26 napadené touto ústavní stížností, které je parafrázováno v bodech 6 až 7 tohoto nálezu). Tímto důrazem na souvislost s výkonem mandátu (který vnímá Nejvyšší soud poněkud odlišně než Ústavní soud; srov. body 63 až 71 tohoto nálezu) tak Nejvyšší soud ve své nejnovější judikatuře poněkud moderoval svůj široký výklad pojmu „projev". Lze tedy shrnout, že Nejvyšší soud pod pojem „projev" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnul i projevy vůle související s výkonem poslaneckého či senátorského mandátu.

42. Ústavní soud konstatuje, že v souvislosti s výkladem pojmu „projev" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy vyvstávají dvě samostatné výkladové otázky, a to jednak ohledně formy a jednak ohledně obsahu projevu. V tomto pořadí se jimi bude i dále zabývat.

i) Přípustné formy „projevu"

43. „Projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy se podle důvodové zprávy k Ústavě rozumí „nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle". Z tohoto důvodu ústavodárce zvolil termín „projev", který je širší než pojem „výrok" použitý v § 23 Ústavy Československé republiky z roku 1920 (blíže viz Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 221), v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali. Jak bylo zdůrazněno již výše, smyslem indemnity je zachování svobodné a otevřené výměny názorů v nejvyšším debatním fóru v zemi, autonomie Parlamentu a ochrana opozice (viz bod 31 tohoto nálezu). S ohledem na smysl indemnity tak není důvodu chránit pouze slovní vystoupení řečníků. Naopak jakákoliv forma projevu, jež přispívá k debatě v Parlamentu, ať už slovní, písemná, či neverbální, naplňuje funkce indemnity. Stejně tak pojem „projev" chráněný svobodou projevu zakotvenou v čl. 17 Listiny zahrnuje nejen slovní projev, ale

Sbirka_nalezu-77.indd 636 18.11.16 13:59

i písemný projev, vizuální projev a jiné způsoby vyjádření názorů (čl. 17 odst. 2 ve spojení s čl. 17 odst. 1 Listiny).

44. Z textu čl. 27 odst. 2 Ústavy, úmyslu ústavodárce, funkčního ani systematického argumentu ale neplyne, že „projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je jakékoliv jednání, tj. jakýkoliv projev navenek. Spojení „jiné projevy vůle" v relevantní části důvodové zprávy k Ústavě, jež zní „projevem se rozumí nejen výroky, ale i gesta, písemná podání, návrhy a jiné projevy vůle", je s ohledem na výkladový princip *noscitur a sociis* spočívající v tom, že význam sporného slova lze dovodit ze slov, která sporné slovo obklopují, nutné vnímat jako projevy vůle téhož druhu *(eiusdem generis)*, jako jsou tam výslovně vyjmenované formy projevu, tj. projevy téhož druhu jako „výroky, gesta, písemná podání a návrhy". Společným jmenovatelem „výroků, gest, písemných podání a návrhů" je to, že jde o sdělení informace (tj. prezentaci faktů či skutkových tvrzení) nebo vyjádření názoru (které obvykle obsahuje hodnocení, soud, úvahu či myšlenku). Tomu odpovídá i funkční pojetí indemnity, které se opírá primárně o svobodu projevu – na rozdíl od imunity, kde se výrazněji prosazuje jako důvod jejího zakotvení nutnost zachovat autonomii Parlamentu a dělbu moci (viz bod 31 tohoto nálezu). Z hlediska systematického je rovněž nutné zmínit, že pojem „projev" je v celé Ústavě a Listině použit právě a jen v těchto dvou článcích. Listina byla přitom převzata (vyjma „uvozovacího" ústavního zákona č. 23/1991 Sb.) již z dob České a Slovenské Federativní Republiky, a tudíž pokud chtěl ústavodárce pod indemnitu v čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnout jakýkoliv projev vůle, a odlišit tak jeho rozsah od rozsahu svobody projevu v čl. 17 Listiny, mohl použít slovo „jednání". Ústavní soud dále konstatuje, že proti výkladu „projevu" v čl. 27 odst. 2 Ústavy zahrnujícímu jakýkoliv projev vůle hovoří i srovnání indemnity poslanců a senátorů na jedné straně a prezidenta na straně druhé. Z textu Ústavy, z důvodové zprávy k Ústavě i z historického postavení prezidenta v dobách české i československé státnosti vyplývá, že ústavodárce neměl v úmyslu učinit poslance a senátory neodpovědnými v podstatě za cokoliv, co učiní v Poslanecké sněmovně, Senátu a jejich orgánech (*a contrario* čl. 54 odst. 3 ve spojení s čl. 65 odst. 1 Ústavy). Z výše uvedených argumentů tedy plyne, že pro výklad pojmu „projev" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je nutné hledat vodítko u svobody projevu garantované čl. 17 Listiny (souladně Bartoň, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. Právní rozhledy, 2014, č. 9, s. 317–325, s. 324).

45. Ústavní soud tedy konstatuje, že „projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem. Sdělení informace a vyjádření názoru „jiným způsobem" zahrnuje i expresivní projevy. Expresivní a symbolické projevy tedy nejsou obecně z rozsahu čl. 27 odst. 2 Ústavy vyloučeny, nicméně

Sbirka_nalezu-77.indd 637 18.11.16 13:59

jejich klasifikaci je nutné posuzovat případ od případu (srov. analogicky rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 67; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 60, 70 a 72; tyto senátní rozsudky byly sice postoupeny velkému senátu ESLP, avšak předmětem sporu není definice pojmu „projev"). „Projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy tak může být například nošení výšivky nebo jiného symbolu na klopě saka (rozsudek ESLP ve věci *Vajnai proti Maďarsku* ze dne 8. července 2008 č. 33629/06, § 6, 47 a 52 až 53; rozsudek ESLP ve věci *Fratanoló proti Maďarsku* ze dne 3. listopadu 2011 č. 29459/10, § 24; a rozhodnutí ESLP ve věci *Donaldson proti Spojenému království* ze dne 25. ledna 2011 č. 56975/09), pomalování sochy (rozsudek ESLP ve věci *Murat Voral proti Turecku* ze dne 21. října 2014 č. 9540/07, § 54 až 56), vyvěšení vlajky (rozsudek ESLP ve věci *Fáber proti Maďarsku* ze dne 24. prosince 2014 č. 40721/08, § 36), gesta, posunky a transparenty (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 68 a 72; rozsudek ESLP ve věci *Karácsony a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 42461/13, § 71), použití loveckého rohu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hashman a Harrup proti Spojenému království* ze dne 25. listopadu 1999 č. 25594/94, § 28) nebo megafonu (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 68 a 72), či hromadný odchod ze sálu, v němž probíhá schůze parlamentu (rozsudek ESLP ve věci *Szél a ostatní proti Maďarsku* ze dne 16. září 2014 č. 44357/13, § 70). Při posuzování toho, zda jednání či chování je „projevem" ve smyslu čl. 10 EÚLP, či nikoliv, ESLP přihlíží k objektivnímu kritériu (jak je dané jednání interpretováno těmi, kdo ho vidí) a účelu či úmyslu jednající osoby (subjektivní kritérium), přičemž aby šlo o „projev" ve smyslu čl. 10 EÚLP, musí být naplněna obě kritéria [rozsudek ESLP ve věci *Murat Voral proti Turecku* ze dne 21. října 2014 č. 9540/07, § 54–56; obdobně rovněž rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Texas v. Johnson*, 491 U.S. 397, 404 (1989)].

46. Z tohoto rozlišovacího testu plyne, že „projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy naopak není například uzavření smlouvy mezi dvěma fyzickými osobami, fyzický útok [srov. též rozhodnutí německého Spolkového správního soudu, BVerwGE 83, 1 (16)], uvedení falešných údajů v souvislosti s poslaneckými náhradami [srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *R v. Chaytor and others* [2010] UKSC 52 (SC), zejména bod 47 a následující], nabídnutí úplatku, pasivní přijetí úplatku či vzdání se mandátu (souladně Bartoň, M. Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu. Právní rozhledy, 2014, roč. 22, č. 9, s. 317–325, s. 324) ani krádež notebooku či zastřelení protivníka (souladně tamtéž, s. 321 a 324). I kdyby v těchto případech bylo naplněno subjektivní kritérium, nebude splněno kritérium objektivní, neboť tato jednání

Sbirka_nalezu-77.indd 638 18.11.16 13:59

nejsou vnímána řadovým pozorovatelem primárně jako sdělení informace nebo vyjádření názoru. Obecně formulované skutkové podstaty trestných činů, jako je krádež či přijetí úplatku, totiž nemají za cíl omezovat sdělování informací či vyjadřování názorů a jejich potenciální dopad na svobodu projevu je – s ohledem na důležitost veřejných statků chráněných těmito skutkovými podstatami a vysoký veřejný zájem na ochraně těchto veřejných statků – naprosto minimální.

47. Výše uvedený výčet toho, co se rozumí „projevem" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, a co nikoliv, je toliko ilustrativní. Ústavní soud nepovažuje za nezbytné ani za možné v tomto nálezu předjímat a vyjádřit se ke všem možným formám expresivního projevu, jako je nudismus či pálení státní vlajky. Kreativita zákonodárců je v tomto ohledu nedostižná (srov. například expresivní projev senátora za Oklahomu Jamese Inhofeho v Senátu Spojených států amerických ze dne 27. 2. 2015, který svůj nesouhlas s teoriemi o globálním oteplování dal najevo tím, že si do sálu donesl z venku sněhovou kouli a tu během svého řečnického projevu hodil mezi své kolegy; video dostupné například na http://time.com/3725994/inhofe-snowball-climate/). Stejně tak Ústavní soud nepovažuje za vhodné bez návaznosti na konkrétní skutkové okolnosti posuzovat přenositelnost detailnějších testů pro posuzování rozdílů mezi jednáním a projevem [jako je např. tzv. O'Brien test z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *United States v. O'Brien*, 391U.S. 367, 376–377 (1968)] do českého právního řádu. Ústavní soud tak toliko zdůrazňuje, že rozsah pojmu „projev" v čl. 27 odst. 2 Ústavy je úzce spjat s rozsahem svobody projevu zakotvené zejména v čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy a vykládané v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva k tomuto základnímu právu.

ii) Přípustný obsah projevu

48. Ústavní soud konstatuje, že Ústava České republiky – na rozdíl od řady zahraničních úprav – nestanoví žádné obsahové omezení projevu chráněného indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy (viz bod 38 tohoto nálezu). Ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy neobsahuje ani podmínku souvislosti projevu s výkonem mandátu, a to i přesto, že § 23 Ústavy Československé republiky z roku 1920, v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali, výslovně stanovil, že projev musí být učiněn „při výkonu mandátu", a k aktivaci indemnity tak vyžadoval kumulativní splnění podmínek chráněného místa a výkonu mandátu. Historický argument tedy rovněž vyznívá jednoznačně. Funkční pojetí indemnity v tomto případě nevyznívá konkluzivně, neboť smysl indemnity naplňují obě možná řešení.

49. Ústavní soud má tedy za to, že indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy je chráněn projev bez ohledu na obsah. V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že takový projev musí splnit další podmínky stanovené

Sbirka_nalezu-77.indd 639 18.11.16 13:59

čl. 27 odst. 2 Ústavy, tj. musí mít přípustnou formu (k tomu viz body 43 až 47 tohoto nálezu), musí být učiněn na jednom z „chráněných fór" (k tomu viz body 50 až 62 tohoto nálezu níže) a musí přímo směřovat alespoň vůči jednomu poslanci či senátorovi či osobě oprávněné účastnit se parlamentního jednání (k tomu viz body 63 až 71 tohoto nálezu níže).

b) Kde jsou projevy ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy chráněny („chráněná fóra")?

50. Ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání pouze projevy poslanců a senátorů „učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech". Toto omezení platí bez ohledu na to, zda byl projev učiněn v souvislosti s výkonem mandátu, či nikoliv. Znění čl. 27 odst. 2 Ústavy, a to konkrétně výslovné místní omezení indemnity, totiž jednoznačně vylučuje možnost, že by ústavodárce chtěl chránit projevy poslance učiněné kdekoli, tj. mimo Poslaneckou sněmovnu či Senát, byť by se jednalo o projevy učiněné v souvislosti s výkonem mandátu. Kdyby tak chtěl ústavodárce učinit, stanovil by v čl. 27 odst. 2 toliko, že „za projevy nelze poslance nebo senátora trestně stíhat". Kromě textuálního argumentu hovoří v neprospěch širšího výkladu i skutečnost, že u projevů učiněných mimo Parlament a jeho orgány chybí jeden ze stěžejních důvodů ospravedlňující indemnitu, a to zachování dělby moci spočívající zejména v ochraně autonomie Parlamentu (viz bod 31 tohoto nálezu). Z tohoto důvodu tak nejsou chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy projevy poslanců a senátorů například na volebních mítincích či v televizních debatách. Na těchto místech požívají projevy poslanců a senátorů „pouze" zvýšenou ochranu svobody projevu poskytovanou politikům ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Castells proti Španělsku* ze dne 23. dubna 1992 č. 11798/85, § 42; rozsudek ESLP ve věci *Jerusalem proti Rakousku* ze dne 27. února 2001 č. 26958/95, § 36 a 40; a rozsudek ESLP ve věci *A. proti Spojenému království* ze dne 17. prosince 2002 č. 35373/97, § 79), nikoliv úplnou hmotněprávní exempci z trestní a správní odpovědnosti (srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Barata Monteiro da Costa Nogueira a Patricio Pereira proti Portugalsku* ze dne 11. ledna 2011 č. 4035/08, § 42).

51. Proto je nutné posoudit, jestli byl projev stěžovatele učiněn buď „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu" či „v jejich orgánech". V této souvislosti Ústavní soud podotýká, že následující rozbor „chráněných fór" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy není vyčerpávající. Ústavní soud se tak například v tomto nálezu nezabýval tím, zda čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev učiněný v poslaneckém (či senátorském) klubu, neboť to není pro výsledek řízení o projednávané ústavní stížnosti nezbytné.

Sbirka_nalezu-77.indd 640 18.11.16 13:59

i) „Orgány" Poslanecké sněmovny a Senátu

52. Ústava definuje orgány komor v čl. 31 odst. 1 Ústavy, který stanoví, že „*komory* zřizují *jako své orgány výbory a komise*" (důraz doplněn). Relevantní část čl. 30 odst. 1 Ústavy pak uvádí, že „*pro vyšetření věci veřejného zájmu* může *Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi*" (důraz doplněn). Ustanovení čl. 10b odst. 3 Ústavy dále stanoví, že „*zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2* [tj. v evropských otázkách] *společnému orgánu komor*" (důraz doplněn). Tím výslovný výčet orgánů komor Parlamentu České republiky v Ústavě končí.

53. Za orgány Poslanecké sněmovny a Senátu je však nutné považovat i podvýbory, které jsou integrální součástí výborů ve smyslu čl. 31 odst. 1 Ústavy (souladně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 294, bod 20).

54. Z funkčního pojetí parlamentní imunity (viz bod 31 tohoto nálezu) rovněž vyplývá, že je bezpředmětné, zda se schůze komise, výboru, podvýboru, vyšetřovací komise či společného orgánu obou komor podle čl. 10b odst. 3 Ústavy koná v sídle jedné z komor Parlamentu či někde jinde. Projevy poslanců a senátorů na schůzích těchto orgánů Parlamentu jsou tak chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy bez ohledu na to, kde se schůze koná – tj. i na výjezdním zasedání.

ii) „Poslanecká sněmovna nebo Senát"

55. Z čl. 27 odst. 2 je zjevné, že projev „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu" zahrnuje projevy na schůzi Poslanecké sněmovny a na schůzi Senátu, tj. na schůzi jedné z komor. Spojení „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu" však v sobě skrývá řadu výkladových problémů, jejichž řešení již zjevné není.

56. První výkladový problém spojený se souslovím „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu" spočívá v tom, že Ústava se výslovně nevyjadřuje k tomu, zda se indemnita ve smyslu čl. 27 odst. 2 vztahuje i na společné schůze obou komor, či nikoliv. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že funkční výklad Ústavy hovoří jednoznačně pro širší výkladovou variantu – z povahy parlamentní imunity, jež svědčí primárně Parlamentu jako celku (viz bod 32 tohoto nálezu), a s ohledem na funkce parlamentní imunity, a to zejména zachování svobodné výměny názorů, autonomie Parlamentu a ochrany opozice, plyne, že slova „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu" je nutné vyložit tak, že zahrnují i projevy na společné schůzi obou komor. Pro tento výklad hovoří i systematický argument: Ústava výslovně poskytuje ochranu projevu poslanců a senátorů učiněnému ve společném

Sbirka_nalezu-77.indd 641 18.11.16 13:59

orgánu obou komor (viz čl. 10b odst. 3 ve spojení s čl. 27 odst. 2 Ústavy), a pokud je chráněn projev ve společném orgánu obou komor, je nelogické, aby nebyl chráněn projev na společné schůzi obou komor (souladně Kysela, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. Státní zastupitelství, 2013, č. 5, s. 27–31, s. 30; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 21 in fine).

57. Z funkčního pojetí indemnity rovněž plyne, že jejím účelem je zachování svobodné a otevřené výměny názorů v nejvyšším debatním fóru v zemi, autonomie Parlamentu a ochrana opozice (viz bod 31 tohoto nálezu). Tohoto účelu může být dosaženo pouze tehdy, pokud bude chráněn projev tam, kde zrovna jedná Poslanecká sněmovna nebo Senát – tedy i tehdy, pokud zasedají mimo budovu Poslanecké sněmovny či Senátu. Indemnita tak chrání Parlament jako fórum (funkční pojetí), a nikoliv jako místo (teritoriální pojetí). Z tohoto důvodu je tedy bezpředmětné, zda se schůze Poslanecké sněmovny, schůze Senátu či společná schůze obou komor koná v sídle jedné z komor Parlamentu či někde jinde (například výše zmíněná společná schůze obou komor Parlamentu při volbě prezidenta republiky v roce 2008 se konala ve Španělském sále Pražského hradu; v úvahu samozřejmě připadají i výjezdní zasedání jedné z komor). Projevy poslanců a senátorů na schůzích jedné z komor či obou komor Parlamentu jsou tudíž chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy bez ohledu na to, kde se schůze koná (srov. analogicky ve vztahu k orgánům komor Parlamentu bod 54 tohoto nálezu).

58. Ústavní soud dále konstatuje, že z funkcí parlamentní imunity zmíněných v bodech 31 a 57 tohoto nálezu vyplývá, že indemnita zakotvená v čl. 27 odst. 2 Ústavy se vztahuje na projevy poslanců a senátorů v obou komorách a jejich orgánech bez ohledu na to, zda je dotčený poslanec (či senátor) členem příslušné komory (souladně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 21 in fine).

59. Ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy však výslovně neomezuje ochranu toliko na projevy na schůzích Poslanecké sněmovny nebo Senátu ani blíže nespecifikuje, co se rozumí projevem „v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu“. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje i na čl. 64 odst. 1 Ústavy, kde se výslovně hovoří o možnosti prezidenta České republiky zúčastnit se „schůzí obou komor Parlamentu“, což je dikce, kterou ústavodárce mohl použít i u čl. 27 odst. 2 Ústavy, nicméně tak neučinil. Lze tedy konstatovat, že zatímco v případě orgánů komory je zcela zřejmé, že projev učiněný „v orgánu komory“ nemůže být učiněn jindy než v průběhu jednání

Sbirka_nalezu-77.indd 642 18.11.16 13:59

takového orgánu, v případě projevů v Poslanecké sněmovně a Senátu již takový závěr z použité dikce jednoznačně neplyne (Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 21).

60. Proto je nutné posoudit, zda se čl. 27 odst. 2 Ústavy vztahuje i na projevy mimo schůze jedné z komor či obou komor Parlamentu. Většina doktrinárních prací v této souvislosti odmítá „teritoriální" pojetí Poslanecké sněmovny a Senátu, které by indemnitou pokrývalo všechny projevy v budově Parlamentu (Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220; Šimíček, V. Imunita jako ústavněprávní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č. 1, s. 41–52, s. 45–46; Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010, s. 394; Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání. Praha : Linde, 1998. s. 151; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 22; Kysela, J. Glosa k výkladu čl. 27 Ústavy Nejvyšším soudem. Státní zastupitelství, 2013, č. 5, s. 27–31, s. 30). Tito autoři staví na funkčním (institucionálním) pojetí indemnity a konstatují, že jsou chráněny toliko projevy učiněné při výkonu mandátu, a proto výslovně vylučují z rozsahu čl. 27 odst. 2 Ústavy například projevy v kuloárech, restauracích či soukromých rozhovorech (Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220; Šimíček, V. Imunita jako ústavněprávní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, 1996, č. 1, s. 41–52, s. 46; Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha : Linde, 2010. s. 394; Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1 díl. 2. vydání. Praha : Linde, 1998, s. 151; Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 22), na volebních schůzích (Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl. 2. vydání. Praha : Linde, 1998, s. 151) či poté, co jednání komor či jejich orgánů skončilo (Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2015, s. 295, bod 22).

61. Ústavní soud se s tímto pohledem ztotožňuje a konstatuje, že čl. 27 odst. 2 Ústavy vychází z funkčního pojetí indemnity, a nikoliv z pojetí teritoriálního (viz analogicky bod 57 tohoto nálezu). Proto jsou chráněna toliko fóra, kde dochází ke svobodné a otevřené výměně názorů mezi poslanci nebo senátory (tzv. chráněná fóra). Z tohoto důvodu se čl. 27 odst. 2 Ústavy nevztahuje například na projevy v kuloárech, restauracích či soukromých rozhovorech, na volebních schůzích či poté, co jednání komor skončilo, i kdyby tyto projevy byly učiněny v budově jedné z komor Parlamentu.

Sbirka_nalezu-77.indd 643 18.11.16 13:59

62. Lze tedy shrnout, že mezi „chráněná fóra“, kde jsou projevy poslanců a senátorů chráněny indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, patří schůze Poslanecké sněmovny či Senátu anebo jejich výborů, podvýborů a komisí včetně vyšetřovacích komisí a dále společné schůze Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů. Tím však Ústavní soud neprejudikuje, že se čl. 27 odst. 2 Ústavy nevztahuje na žádná jiná fóra (jakou jsou například schůze poslaneckého či senátorského klubu); zodpovězení těchto otázek pouze nebylo předmětem tohoto nálezu (srov. též bod 51 tohoto nálezu).

c) Musí být projev učiněn v souvislosti s výkonem mandátu?

63. Další výkladovou otázkou vyvstávající v souvislosti s projednávaným případem je to, zda musí být projev, aby byl chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, učiněn v souvislosti s výkonem mandátu, a případně, co se tímto požadavkem myslí.

64. Ústavní soud v této souvislosti opakuje, že čl. 27 odst. 2 Ústavy výslovně nezmiňuje podmínku souvislosti projevu s výkonem mandátu, a to i přesto, že § 23 Ústavy Československé republiky z roku 1920, v níž se tvůrci Ústavy České republiky výrazně inspirovali, vyžadoval, aby projev byl učiněn „při výkonu mandátu“, a k aktivaci indemnity tak požadoval kumulativní splnění podmínek chráněného místa a výkonu mandátu (viz bod 48 tohoto nálezu). Nicméně Ústavní soud je toho názoru, že absence výslovného zdůraznění nezbytnosti souvislosti projevu s výkonem mandátu má pro výklad čl. 27 odst. 2 Ústavy pouze omezený význam (viz body 48–49 tohoto nálezu). Smyslem indemnity je totiž právě to, aby nebylo poslancům a senátorům bráněno ve výkonu jejich mandátu (souladně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 220). Obdobně vyznívá i judikatura ESLP, které Ústavní soud při výkladu Ústavy přiznává značné normativní účinky [srov. nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) a navazující nálezy ze dne 24. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 44/02 (N 98/30 SbNU 417; 210/2003 Sb.); ze dne 15. 4. 2003 sp. zn. I. ÚS 752/02 (N 54/30 SbNU 65); ze dne 5. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.)].

65. Podle ESLP indemnita nesmí jít nad rámec nezbytný pro ochranu demokratických funkcí parlamentu a nesmí se vztahovat na soukromá jednání a projevy poslance [rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 1) ze dne 30. ledna 2003 č. 40877/98, § 62; rozsudek ESLP ve věci *Cordova proti Itálii* (č. 2) ze dne 30. ledna 2003 č. 45649/99, § 63; rozsudek ESLP ve věci *C.G.I.L. a Cofferati* (č. 2) *proti Itálii* ze dne 24. února 2009 č. 46967/07, § 72; rozsudek ESLP ve věci *De Jorio proti Itálii* ze dne 3. června 2004 č. 73936/01, § 53; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kart proti Turecku* ze dne 3. prosince 2009 č. 8917/05, § 85]. Ve stejném duchu se vyjádřil i Soudní

Sbirka_nalezu-77.indd 644 18.11.16 13:59

dvůr Evropské unie, který v souvislosti s rozsahem indemnity poslanců Evropského parlamentu konstatoval, že mezi vyjádřeným názorem a parlamentní funkcí musí existovat „přímá a zřejmá" spojitost [rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. září 2011 ve věci C-163/10 *Patriciello*, bod 35 (byť zde je nutné vzít v potaz, že indemnita členů Evropského parlamentu je přímo definičně vymezena jako názory zastávané při výkonu mandátu)], a významné evropské ústavní soudy [srov. rozhodnutí francouzské Ústavní rady ze dne 7. listopadu 1989, décis. nº 89-262 DC, Recueil des décisions de Conseil Constitutionnel de 1989, p. 90; a rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *R v. Chaytor and others* [2010] UKSC 52 (SC), zejména bod 47].

66. Ústavní soud již výše dovodil, že absence slov „při výkonu mandátu" v čl. 27 odst. 2 Ústavy má jisté důsledky pro výklad tohoto ustanovení. Konkrétně z toho plyne, že čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev bez ohledu na jeho obsah, tj. bez ohledu na to, co se sděluje (viz body 48 až 49 tohoto nálezu). Z absence slov „při výkonu mandátu" ale nelze dovozovat, že je chráněn jakýkoliv projev poslance nebo senátora na místech chráněných čl. 27 odst. 2 Ústavy (viz zejména body 50 až 62 tohoto nálezu) – tedy i projev, který není příspěvkem do parlamentní debaty. To platí tím spíše, že ústavodárce v roce 1992 těžko mohl předvídat masové rozšíření internetu, a už vůbec nemohl vzít v potaz možnosti sociálních sítí, jako je například Facebook, které v té době neexistovaly ani v zárodku.

67. Ústavní soud v tomto ohledu musí vycházet z toho, že parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku (viz bod 32 tohoto nálezu). V případě indemnity je tedy chráněn primárně Parlament jako debatní fórum mezi poslanci a senátory, a nikoliv individuální svoboda projevu či osobní výsady jednotlivého poslance či senátora. Nestačí tedy, aby byl projev poslance (či senátora) sdělením informace nebo vyjádřením názoru (viz body 43 až 47 tohoto nálezu) a aby byl učiněn „v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech" (ve smyslu výkladu těchto slov Ústavním soudem v bodech 50 až 62 tohoto nálezu), ale zároveň tento projev nesmí směřovat výhradně navenek. To znamená, že projev poslance či senátora učiněný při jednání komory či jejích orgánů musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty, tj. vůči dalším poslancům a senátorům (resp. alespoň vůči jednomu dalšímu poslanci či senátorovi) účastnícím se jednání dané komory či jejích orgánů (tj. jednání komory, komise, výboru, podvýboru, vyšetřovací komise či společného výboru obou komor podle čl. 10b odst. 3 Ústavy) či vůči jiné osobě, která má právo se jednání komory či jejích orgánů účastnit [takovou osobou může být například prezident republiky (srov. čl. 64 odst. 1 Ústavy) či externí expert (který není ani poslancem, ani senátorem), jenž je členem komise komory Parlamentu (srov. § 47 odst. 1

Sbirka_nalezu-77.indd 645 18.11.16 13:59

zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; či § 43 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu)].

68. Pokud tedy projev poslance (či senátora) směřuje výhradně navenek mimo Parlament, i kdyby byl učiněn v průběhu schůze Poslanecké sněmovny (či Senátu), není chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy. To například znamená, že pokud poslanec v průběhu schůze Poslanecké sněmovny poskytne rozhovor celostátní televizi, i kdyby to bylo přímo v sále, kde schůze právě probíhá, není to projev směřující vůči jiným poslancům, ale projev, který je funkčně totožný s projevem v televizi mimo budovu Parlamentu. V druhém případě se totiž poslanec nijak nepodílí na tvorbě politické vůle v Parlamentu a není součástí autonomního systému parlamentní diskuse, pro který byla indemnita původně stvořena. To stejné platí pro sms zprávy, blogové posty, tweety či internetové články poslané, resp. uploadované, poslanci v průběhu schůze komory Parlamentu.

69. Neobstojí ani argument stěžovatele, že není důvod, proč by měla být prezentace jeho politických názorů prostřednictvím internetu chráněna méně, než kdyby své názory prezentoval například v televizním přenosu svého projevu v Poslanecké sněmovně nebo prostřednictvím přímého audiovizuálního přenosu z jednání, dostupného na internetových stránkách Poslanecké sněmovny. Rozhodující pro poskytnutí indemnity podle čl. 27 odst. 2 Ústavy totiž není forma projevu ani médium, ve kterém se projev poslance objeví, ale účel tohoto projevu – tj. zda tento projev přispívá do parlamentní debaty, předává informace či komunikuje názory ostatním poslancům (či jiným osobám, které mají právo se jednání komor Parlamentu nebo jejich orgánů účastnit; k tomu viz bod 67 tohoto nálezu in fine), umožňuje tříbení názorů a hledání politické vůle většiny v Poslanecké sněmovně či jejích orgánech (viz zejména body 31, 57 a 61 tohoto nálezu). Televizní přenos z Poslanecké sněmovny tento účel nesleduje – ten slouží toliko jako veřejná kontrola činnosti Parlamentu ze strany veřejnosti. Krom toho projev poslanců na schůzi Poslanecké sněmovny, kterou vysílá televize, může být na rozdíl od projevu na internetu omezen časově i projevy dalších řečníků v pořadí, může být přerušen ze strany předsedajícího či dokonce nesouhlasnými reakcemi ostatních poslanců a konečně jej může televize i sestříhat (resp. „vypípat“ nepřístojné části projevu) či nevysílat.

70. Ústavní soud tedy konstatuje, že indemnita zakotvená v čl. 27 odst. 2 Ústavy chrání projev sdělující informaci nebo vyjadřující názor, který je učiněn v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech, pouze tehdy, pokud tento projev přispívá do parlamentní debaty, což znamená, že nesmí směřovat výhradně navenek, a naopak musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu. Projev poslance či senátora u řečnického pultu (resp. projev toho, komu bylo

Sbirka_nalezu-77.indd 646 18.11.16 13:59

dáno předsedajícím slovo) je považován za projev směřující vůči dalším účastníkům parlamentní debaty vždy. Projev poslance či senátora přítomného na schůzi těchto těles vůči řečníkovi taktéž. Ke sdělování informací a výměně názorů však může dojít nejen mezi řečníkem a „neřečníkem", ale i mezi „neřečníky" navzájem. I v takovém případě je projev chráněn indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy.

71. Zde je však nutné připomenout, že indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy je chráněn pouze projev ve smyslu sdělení informace a vyjádření názoru (viz body 43 až 47 tohoto nálezu). Z tohoto důvodu například uzavření smlouvy o půjčce mezi dvěma poslanci v průběhu schůze Poslanecké sněmovny indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy kryto nebude, byť se jedná o jednání dvou poslanců v Poslanecké sněmovně, protože nejde o sdělení informace ani o vyjádření názoru. Dovedeno ad absurdum, dohoda o spáchání násilného či majetkového trestného činu mezi dvěma poslanci uzavřená v průběhu schůze Poslanecké sněmovny taktéž nebude chráněna indemnitou podle čl. 27 odst. 2 Ústavy.

d) Shrnutí kritérií pro aplikaci indemnity podle čl. 27 odst. 2 Ústavy

72. Na základě výše uvedených úvah Ústavní soud konstatuje, že k aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy musí být kumulativně splněny následující podmínky: 1. musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; 2. tento projev musí být učiněn na jednom z „chráněných fór", tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů nebo komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů; a 3. učiněný při jednání komory či jejích orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu.

e) Posouzení projevu stěžovatele

73. Ústavní soud tedy musí posoudit, zda stěžovatel splňuje všechny tři podmínky pro aktivaci indemnity zakotvené v čl. 27 odst. 2 Ústavy: 1. zda jeho text představuje sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; 2. zda byl jeho projev učiněn na jednom z „chráněných fór", tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů; a 3. a zda jeho projev směřoval vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a další osoby ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu, a nikoliv výhradně navenek.

Sbirka_nalezu-77.indd 647 18.11.16 13:59

74. K první podmínce Ústavní soud konstatuje, že text, který stěžovatel dne 21. 6. 2013, v přesně nezjištěnou dobu, uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook, nepochybně představuje vyjádření názoru. První podmínka je tedy splněna.

75. Ke druhé podmínce Ústavní soud uvádí, že stěžovatel netvrdí, že by svůj projev učinil na jednom z „chráněných fór" ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy, tj. na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů, nýbrž toliko „na půdě Poslanecké sněmovny". Jelikož Ústavní soud odmítl teritoriální pojetí indemnity (viz zejména body 31, 57 a 61 tohoto nálezu), druhá podmínka není splněna.

76. Ke třetí podmínce Ústavní soud konstatuje, že stěžovatelův text, který uveřejnil na svém profilu sociální sítě Facebook, nesměřoval vůči dalším účastníkům parlamentní debaty (tj. nesměřoval ani vůči jinému poslanci, ani vůči jinému senátorovi, ani vůči jiné osobě ve smyslu bodu 67 tohoto nálezu účastnící se jednání komor Parlamentu nebo jejích orgánů) a nepřispíval ani k tvorbě politické vůle (viz bod 68 tohoto nálezu). Tento text stěžovatel umístil na veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti a cíleně jej zamířil vůči veřejnosti [k povaze Facebooku a rozdílům mezi soukromou a veřejnou komunikací na Facebooku srov. nález sp. zn. III. ÚS 3844/13 ze dne 30. 10. 2014 (N 201/75 SbNU 259), zejména body 38 až 39], tj. výhradně navenek. Nešlo tedy o příspěvek do autonomního systému parlamentní diskuse. V tomto ohledu se tak Ústavní soud ztotožňuje s Nejvyšším soudem v tom, že veřejně přístupný uživatelský profil na sociální síti, stejně jako jiné obecně přístupné internetové stránky, má charakter masového komunikačního prostředku, a je tak rovnocenný vystoupení v televizní politické debatě, na sjezdu strany či v tisku, které není indemnitou ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy chráněno (viz zejména body 50 a 61 až 62 tohoto nálezu). Pokud poslanec prezentuje své myšlenky veřejně prostřednictvím masmédií a tyto jsou cíleně zaměřeny pouze vůči veřejnosti, tedy mimo sněmovní prostředí, jedná se o občanský projev, na který se vztahuje pouze procesní imunita ve smyslu čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy či případně ve smyslu čl. 27 odst. 3 Ústavy.

77. K aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy musí být všechny tři podmínky uvedené v bodě 72 tohoto nálezu (srov. též bod 73 tohoto nálezu, kde jsou tyto podmínky přeformulované do podoby otázek) splněny kumulativně. Jelikož druhá a třetí podmínka pro aktivaci indemnity v čl. 27 odst. 2 Ústavy nejsou v projednávané věci splněny, není stěžovatel ohledně jednání uvedeného v bodě 1 tohoto nálezu vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení. Ústavní soud proto dospěl k závěru, byť s částečně jiným odůvodněním, že napadené usnesení

Sbirka_nalezu-77.indd 648 18.11.16 13:59

Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 3 Tcu 33/2014-26 je v souladu s ústavním pořádkem.

IV. Shrnutí

78. Parlamentní imunita náleží Parlamentu jako celku, nikoli jeho členům. V případě indemnity je tedy chráněn primárně Parlament jako debatní fórum mezi poslanci a senátory, a nikoliv individuální svoboda projevu či osobní výsady jednotlivého poslance či senátora. K aktivaci indemnity poslanců a senátorů ve smyslu čl. 27 odst. 2 Ústavy proto musí být kumulativně splněny následující podmínky: 1. musí jít o sdělení informace nebo vyjádření názoru slovem, písmem, obrazem či jiným způsobem; 2. tento projev musí být učiněn na schůzi Poslanecké sněmovny či Senátu, jejich výborů, podvýborů či komisí včetně vyšetřovacích komisí anebo na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu či těchto orgánů a 3. tento projev učiněný při jednání komory či jejích orgánů nesmí směřovat výhradně navenek, tj. musí směřovat vůči dalším účastníkům parlamentní debaty v širším slova smyslu, kterými jsou poslanci, senátoři a jiné osoby, které mají právo se jednání komory či jejích orgánů účastnit (například prezident republiky či externí expert, jenž je členem komise komory Parlamentu). V projednávaném případě stěžovatel nesplnil druhou a třetí podmínku.

79. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnost zamítl, neboť napadeným rozhodnutím nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele.

Sbirka_nalezu-77.indd 649 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 650 18.11.16 13:59

Č. 112
K okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnancem z důvodu nevyplacení mzdy

1. Okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnancem podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce představuje jeden z projevů ochranné funkce pracovního práva, spočívající též v právních zárukách zaměstnance před porušováním pracovních podmínek a povinností ze strany zaměstnavatele, mezi něž patří i povinnost platit za vykonanou práci sjednanou (stanovenou) mzdu (plat).

2. Není proto ústavně souladným výklad, podle něhož okamžité zrušení pracovního poměru podle citovaného zákonného ustanovení dopadá pouze na situace, kdy „není spor o právo a zaměstnavatel není schopen nebo ochoten uspokojit právo zaměstnance na mzdu (plat) nebo jakoukoliv část mzdy (platu) anebo právo zaměstnance na náhradu mzdy (platu)". Takovýto výklad totiž nutí zaměstnance setrvat i nadále u zaměstnavatele, se kterým současně vede občanskoprávní spor o zaplacení jím nárokované dlužné částky na mzdě (platu), což však vede k deformaci povahy daného vztahu i ke změně pracovních podmínek v důsledku narušení důvěry mezi ním a zaměstnavatelem.

3. Mezi povinnosti soudů v rámci tohoto řízení proto náleží i povinnost zkoumat okolnosti, které jeho podání předcházely, a za situace, kdy zde existuje „spor o právo", zabývat se i samotnou podstatou tohoto sporu, a to právě za účelem posouzení důvodnosti, a tedy i platnosti okamžitého ukončení pracovního poměru. Za tímto účelem musí rovněž provádět dokazování, přičemž však musí vzít v potaz obvyklou důkazní nouzi na straně zaměstnance (prokazování porušení povinnosti zaměstnavatele vyplatit odpovídající mzdu či její část). Břemeno tvrzení ohledně neporušení této povinnosti musí proto primárně tížit zaměstnavatele.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 16. června 2015 sp. zn. II. ÚS 3399/14 ve věci ústavní stížnosti Petra Waldera, zastoupeného Mgr. Lenkou Čížovou, advokátkou, se sídlem Reální 172/2, Ostrava, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 10. 2012 č. j. 16 Co 202/2012-95 a proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2014 č. j. 21 Cdo 1297/2013-134, vydaným v řízení o určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany stěžovatele jakožto

Sbirka_nalezu-77.indd 651 18.11.16 13:59

zaměstnance, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Václava Ciencialy, zastoupeného JUDr. Vlastimilem Burešem, advokátem, se sídlem Šance 13, Mosty u Jablunkova, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 10. 2012 č. j. 16 Co 202/2012-95 a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2014 č. j. 21 Cdo 1297/2013-134 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu") a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 a contrario; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatel proti v záhlaví citovaným rozhodnutím obecných soudů, kterými bylo rozhodováno o platnosti okamžitého ukončení pracovního poměru stěžovatele (dřívějším jménem Peter Rácz) u vedlejšího účastníka řízení, podaného podle ustanovení § 56 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění [pozn.: s účinností od 1. 1. 2012 se jedná o ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, nicméně jeho znění zůstalo téměř v nezměněné podobě].

2. Stěžovatel má za to, že uvedenými rozhodnutími „byly porušeny jeho základní práva a svobody, zaručené ústavním pořádkem", konkrétně čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), a obecné soudy svým postupem „nerespektovaly základní principy právního státu, mezi které patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti", přičemž „stejné požadavky je třeba klást i na soudní rozhodnutí". Stěžovatel namítané porušení svých základních práv spatřuje především v postupu Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud") i Nejvyššího soudu při posouzení otázky platnosti okamžitého zrušení jeho pracovního poměru u vedlejšího účastníka řízení. K němu mělo dojít na základě dopisu stěžovatele ze dne 19. 11. 2009 podaného podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, jednalo se tedy o situaci okamžitého ukončení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodu, že mu zaměstnavatel nevyplatil mzdu anebo jakoukoli její část do 15 dnů po uplynutí období splatnosti (ve smyslu ustanovení § 141 odst. 1

Sbirka_nalezu-77.indd 652 18.11.16 13:59

zákoníku práce). Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména polemizuje s právními závěry krajského a Nejvyššího soudu, pokud dospěly k závěru, že jím učiněné okamžité zrušení pracovního poměru bylo neplatné, neboť v jeho případě „nebyl naplněn důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce".

3. Stěžovatel konkrétně nesouhlasí s tím, že krajský i Nejvyšší soud na jeho případ aplikovaly závěry z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011 sp. zn. 21 Cdo 4042/2010 (dostupný na www.nsoud.cz), dle něhož „institut okamžitého zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zák. práce není (a nemůže být) právním prostředkem pro řešení sporu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o to, zda zaměstnanci náleží mzda nebo plat (náhrada mzdy nebo platu) anebo jejich části. Vznikne-li v pracovním poměru spor o to, zda zaměstnanec má právo na mzdu (plat) nebo jejich části (jednotlivé složky), popřípadě právo na náhradu mzdy (platu), musí být řešen k tomu určenými právními prostředky, včetně podáním žaloby u soudu o zaplacení mzdy (platu) nebo jejich části anebo náhradu mzdy (platu)". Stěžovatel je totiž toho názoru, že v nyní projednávaném případě byla ona „spornost" nároku na výši mzdy ze strany vedlejšího účastníka řízení pouze uměle vykonstruována, neboť ve skutečnosti se jednalo o včas nesplacený mzdový nárok stěžovatele vůči němu. „Proto, aby mohl být určitý rozsah práva, resp. nároku na mzdu žalovaného sporný, tak by muselo být, při současném splnění povinnosti zaměstnavatele dle § 96 odst. 1 písm. a) zák. práce, možno prokázat či alespoň tvrdit, že žalovaný odpracoval pracovní dobu pouze v rozsahu, za který mu byla vyplacena mzda. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce tuto svou povinnost nesplnil, což vyplývá mj. i z výsledků dokazování před soudem prvního stupně (zejména bylo zjištěno, že žalobce nevedl řádně evidenci odpracované doby, prováděl bez vědomí žalovaného úpravy ve stazkách apod.), nelze než vycházet z faktu, že právo na mzdu, resp. nevyplacenou část mzdy, která byla důvodem okamžitého zrušení pracovního poměru, nebylo předmětem sporu, nýbrž neuspokojeným mzdovým nárokem."

4. Proto stěžovatel dovozuje, že „bezvýhradným, formalistickým přikláněním se k tomuto názoru by došlo k tomu, že zaměstnancům by bylo zcela upřeno právo na zrušení pracovního poměru v takových sporných případech nevyplacení mzdy", což je dle něj „v rozporu se základními zásadami soukromého práva a zásadami, na nichž je postaveno pracovněprávní odvětví, včetně zákoníku práce, a v konečném důsledku i v rozporu s čl. 28 Listiny".

II. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

5. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší soud a vedlejší účastník řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 653 18.11.16 13:59

6. Nejvyšší soud ve svém vyjádření předně zpochybnil ústavněprávní relevanci námitek obsažených v ústavní stížnosti, neboť „stěžovatel ve své stížnosti jen znovu opakuje námitky, s nimiž se již vypořádal odvolací a poté i dovolací soud. Stěžovatel se totiž nemůže smířit s právním názorem, o nějž je rozhodnutí soudu opřeno". Pokud stěžovatel v ústavní stížnosti zpochybňoval aplikaci právních závěrů z výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4042/2010 na jeho případ, Nejvyšší soud se s touto námitkou neztotožnil, přičemž opětovně zdůraznil, že „je-li právo zaměstnance na mzdu (plat) nebo náhradu mzdy (platu) anebo jakoukoli jejich část, kterou mu zaměstnavatel nevyplatil, sporné, důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zák. práce není dán". V nyní projednávané věci však stěžovatel „nesouhlasil s tím, v jaké výši mu vedlejší účastník řízení mzdu od srpna 2009 (již za měsíc červenec 2009) vyplácel, neboť z odevzdané evidence odpracovaných hodin měl za to, že mu náleží mzda ve větším rozsahu – za více odpracovaných hodin, než mu zaplatil. Mezi účastníky tak bylo právo na části mzdy sporné. Na tom nic nemůže změnit přesvědčení stěžovatele, že mu takové právo vzniklo (naopak vedlejší účastník je zase přesvědčen, že takové právo stěžovatel nemá)". Proto Nejvyšší soud nesouhlasil s tvrzením stěžovatele ohledně porušení jeho práva na spravedlivý proces a navrhl, aby byla ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná odmítnuta.

7. Vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření rovněž navrhl ústavní stížnost odmítnout, neboť se plně ztotožňuje s právními závěry odvolacího i dovolacího soudu, když by „okamžité zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce mělo být vskutku použito jako sankční opatření až tehdy, není-li tu spor o právo". Nadto konstatoval, že „si nedokáže ani představit důsledky toho, pokud by shora uvedený právní názor byl prolomen, což by zcela jistě mohlo spustit obrovskou lavinu okamžitých zrušení pracovních poměrů zaměstnanců vůči zaměstnavatelům, kteří by tak namísto nalézacího řízení mohli šikanózním způsobem vymáhat nároky vzniklé z okamžitého ukončení pracovního poměru. Jaké důsledky by to mělo, lze jen stěží odhadnout. K právní jistotě v pracovněprávních vztazích by to však zcela jistě nepřispělo".

III. Podstatný obsah spisového materiálu

8. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Ostravě sp. zn. 26 C 13/2010 Ústavní soud konstatuje následující skutečnosti.

9. Vedlejší účastník řízení coby zaměstnavatel stěžovatele se svou žalobou ze dne 13. 1. 2010 domáhal určení neplatnosti „okamžitého zrušení pracovního poměru provedeného dopisem stěžovatele ze dne 19. 11. 2009" (vzniklého na základě pracovní smlouvy ze dne 10. 3. 2008, dle níž byl stěžovatel u vedlejšího účastníka řízení zaměstnán na pozici „strojník

Sbirka_nalezu-77.indd 654 18.11.16 13:59

stavebních strojů“), neboť byl toho názoru, že k okamžitému zrušení pracovního poměru stěžovatele podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce nebyl dán důvod, když stěžovatelem uváděné konkrétní důvody („nevyplacení celé mzdy, odpovídající skutečně odpracovaným hodinám za měsíce červenec 2009, srpen 2009, září 2009 a říjen 2009 v termínu splatnosti podle § 141 odst. 1 zákoníku práce“) se nezakládají na pravdě, jelikož mzdu stěžovateli za uvedená období a v odpovídající výši řádně uhradil. Proto je okamžité zrušení pracovního poměru neplatné.

10. Okresní soud v Ostravě rozsudkem ze dne 23. 11. 2011 č. j. 26 C 13/2010-65 uvedenou žalobu vedlejšího účastníka řízení zamítl; dále pak rozhodl o nákladech řízení (výrok II). Uvedenému tvrzení vedlejšího účastníka řízení okresní soud nepřisvědčil a v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že vzhledem ke skutečnosti, že „naplnění uvedeného důvodu pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnancem [podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce] spočívá právě (a jenom) v tom, že nastala splatnost mzdy (platu) nebo náhrady mzdy (platu) anebo jakékoliv jejich části a současně že zaměstnavatel neuspokojil nárok na mzdu (plat) nebo náhradu mzdy (platu), anebo jakoukoliv jejich část ani v dodatečné lhůtě 15 dnů poté, co se mzda (plat) nebo náhrada mzdy (platu) stala splatnou“, bylo právě na vedlejším účastníkovi řízení, aby v řízení prokázal, že řádně evidoval docházku stěžovatele do zaměstnání podle ustanovení § 96 odst. 1 zákoníku práce, a tedy že dostál své povinnosti zaměstnavatele platit zaměstnanci mzdu ve sjednané výši podle ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce a v termínu splatnosti ve smyslu ustanovení § 141 odst. 1 zákoníku práce. Po provedeném dokazování v podobě mzdových listů stěžovatele a svědeckých výpovědí dalších zaměstnanců vedlejšího účastníka řízení nicméně okresní soud konstatoval, že splnění této své povinnosti coby zaměstnavatele žalobce v řízení neprokázal, a proto uzavřel, že „pokud (stěžovatel) okamžitě zrušil pracovní poměr pro nevyplacení dlužné mzdy za uvedené měsíce po uplynutí patnáctidenní lhůty od termínu splatnosti a žalobce vyvolal tento spor o neplatnost předmětného okamžitého zrušení pracovního poměru, aniž by současně doložil, jakým způsobem přesně pracovní dobu (stěžovatele) evidoval, pak takováto žaloba o určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru nemůže být úspěšná, neboť již nelze zpětně porovnat výši vyplacené mzdy s počtem odpracovaných hodin“ (str. 4–5 rozsudku).

11. Proti uvedenému rozsudku okresního soudu podal vedlejší účastník řízení odvolání, v němž výše předestřené právní závěry zpochybňoval, neboť byl toho názoru, že docházku stěžovatele řádně doložil, a rovněž vysvětlil, že v rámci své podnikatelské činnosti („služby v podobě půjčování strojů včetně jejich obsluhy třetím osobám“) vychází při evidenci pracovní

Sbirka_nalezu-77.indd 655 18.11.16 13:59

doby „z údajů, které mu tyto třetí osoby (kupříkladu stavbyvedoucí) poskytnou“.

12. Krajský soud v ústavní stížností napadeném rozsudku dospěl k závěru, že odvolání vedlejšího účastníka řízení je důvodné, byť z jiných než jím tvrzených důvodů, a proto napadený rozsudek okresního soudu změnil tak, že „se určuje, že okamžité zrušení pracovního poměru dané žalobci dopisem (stěžovatele) ze dne 19. 11. 2009 je neplatné“. Dále pak rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů (výrok II). Krajský soud se neztotožnil se způsobem, jakým okresní soud interpretoval předmětné ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, který ve svých důsledcích představuje „sankci za porušení povinností zaměstnavatele“, v daném případě povinnosti vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci mzdu ve stanovené lhůtě splatnosti [§ 38 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 141 odst. 1 zákoníku práce]. Na rozdíl od okresního soudu krajský soud (s odkazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4042/2010) konstatoval, že „smyslem (účelem) institutu okamžitého zrušení pracovního poměru podle ust. § 56 písm. b) zákoníku práce není být právním prostředkem pro řešení sporu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o to, zda zaměstnanci náleží mzda nebo plat nebo jejich část, vznikne-li v pracovním poměru spor o to, zda zaměstnanec má právo na mzdu nebo její část, musí být řešen k tomu určenými právními prostředky, včetně podání žaloby u soudu o zaplacení mzdy nebo její části. Okamžité zrušení pracovního poměru podle ust. § 56 písm. b) zákoníku práce jako uplatnění sankce za porušení povinnosti zaměstnavatele podle § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci mzdu nebo plat je namístě teprve tehdy, není-li tu spor o právo a není-li zaměstnavatel schopen a ochoten uspokojit právo zaměstnance na mzdu nebo jakoukoliv část mzdy“. Vzhledem ke skutečnosti, že v daném případě stěžovatel přistoupil k okamžitému zrušení pracovního poměru za stavu, kdy mezi účastníky bylo sporné již od srpna 2009, zda mu náleží mzda ve větším rozsahu (za více odpracovaných hodin), než mu zaměstnavatel zaplatil, dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel „použil tento právní institut jako prostředek k řešení sporu se svým zaměstnavatelem o část mzdy, tedy v rozporu s účelem zákona, a uvedené okamžité zrušení pracovního poměru je proto podle § 39 občanského zákoníku (z roku 1964) neplatné“ (str. 5 rozsudku).

13. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dovolání, v němž zpochybňoval právní závěry krajského soudu, přičemž měl především za to, že „nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí o určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru, neboť se (vedlejší účastník řízení) řádně této neplatnosti nedovolal“.

14. Nejvyšší soud toto dovolání ústavní stížností napadeným rozsudkem podle ustanovení § 243b odst. 2 části věty před středníkem občanské-

Sbirka_nalezu-77.indd 656 18.11.16 13:59

ho soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) zamítl, neboť „rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích důvodů správný“ a nebylo zjištěno, že by byl postižen některou z vad uvedených v ustanovení § 229 odst. 1 o. s. ř., § 229 odst. 2 písm. a) a b) o. s. ř. nebo v ustanovení § 229 odst. 3 o. s. ř. anebo jinou vadou, která by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Nejvyšší soud se v odůvodnění svého rozhodnutí zcela ztotožnil s právními závěry krajského soudu, které se ostatně opírají o právní názor Nejvyššího soudu, jenž byl vysloven ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 21 Cdo 4042/2010, a proto i Nejvyšší soud uzavřel, že z obsahu spisu a skutkových zjištění soudů vyplývá, že mezi účastníky pracovního poměru je spor o právo stěžovatele na uvedené části mzdy a za tohoto stavu „je odůvodněn závěr, že (stěžovatel) použil právní institut okamžitého zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zák. práce jako právní prostředek k řešení sporu se svým zaměstnavatelem o části mzdy. (…) takový postup odporuje účelu (smyslu) zákona (…) okamžité zrušení pracovního poměru, které (stěžovatel) dal (vedlejšímu účastníkovi řízení) dopisem ze dne 19. 11. 2009, je tak neplatné ve smyslu § 39 občanského zákoníku“.

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

15. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Jak Ústavní soud opakovaně vymezil, základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na http://nalus.usoud.cz].

16. Pojem „svévole“ pak Ústavní soud setrvale interpretuje ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s provedenými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, příp. interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. 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

Sbirka_nalezu-77.indd 657 18.11.16 13:59

kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 351/04 ze dne 24. 11. 2004 (N 178/35 SbNU 375) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)].

17. Ústavní soud přezkoumal rozhodnutí obecných soudů napadená nyní projednávanou ústavní stížností z hlediska námitek stěžovatele a obsahu spisového materiálu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Jak se podává ze shora uvedeného, její podstatu tvoří ústavněprávní polemika stěžovatele se způsobem, jakým krajský soud a Nejvyšší soud v jeho případě interpretovaly ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, když dospěly k právnímu závěru, že „nebyl naplněn důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce", neboť stěžovatel měl institut okamžitého zrušení pracovního poměru použít jako „právní prostředek (nástroj) k řešení sporu se svým zaměstnavatelem o části mzdy a takový postup odporuje účelu (smyslu) zákona". Rovněž Ústavní soud se s tímto právním závěrem obecných soudů neztotožňuje, neboť je toho názoru, že se nachází nejen v extrémním rozporu s provedenými skutkovými a právními zjištěními v nyní projednávaném případě, nýbrž ve svých důsledcích i s principy spravedlnosti, když do značné míry popírá samotný smysl (účel) existence institutu okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce. V důsledku takového postupu krajského i Nejvyššího soudu pak došlo k porušení základních práv stěžovatele, konkrétně práva na spravedlivý proces, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny, a to v intenzitě odůvodňující kasační zásah ze strany Ústavního soudu.

18. Zákonné zakotvení institutu okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce [resp. § 56 odst. 1 písm. b)] představuje jeden z projevů ochranné funkce pracovního práva a jím normovaných pracovněprávních vztahů. Tyto jsou coby vztahy soukromoprávní povahy na straně jedné sice primárně založeny na respektování smluvní volnosti účastníků pracovněprávního vztahu (zaměstnanec – zaměstnavatel), na straně druhé ovšem tato smluvní volnost nemůže být neomezená, a to z důvodu respektování principu ochrany slabší strany pracovněprávního vztahu, tj. zaměstnance. Ústavní soud ve své judikatuře zdůraznil potřebu konstitucionalizace ochrany slabší smluvní strany jako principu ústavněprávního významu, jímž se orgány veřejné moci mají v aplikační praxi povinnost řídit [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011 (N 187/63 SbNU 171); nález sp. zn. III. ÚS 562/12 ze dne 24. 10. 2013 (N 179/71 SbNU 153) či nález sp. zn. I. ÚS 3512/11 ze dne 11. 11. 2013 (N 183/71 SbNU 201)], a to právě i v pracovněprávních vztazích: „Tento princip je obzvláště akcentován v oblasti práva pracovního, jež musí účinným způsobem chránit zaměstnance před jakýmikoli formami nátlaku a svévole ze strany zaměstnavatele,

Sbirka_nalezu-77.indd 658 18.11.16 13:59

pokud jde o ukončení pracovního poměru. Jde o projev ochranné funkce pracovního práva a principu ochrany stability pracovního poměru." [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) nebo nález sp. zn. II. ÚS 1774/14 ze dne 9. 12. 2014 (N 221/75 SbNU 485)].

19. Zákonná úprava skončení pracovního poměru v zákoníku práce, v níž převládají normy kogentního charakteru, proto vychází mimo jiné z potřeby ochránit zaměstnance před případnou svévolí zaměstnavatele v podobě neodůvodněného jednostranného rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, dále z potřeby zajistit zaměstnanci stabilitu zaměstnání a v neposlední řadě z potřeby poskytnout zaměstnanci právní záruky a nástroje ochrany před (svévolným) porušováním pracovních podmínek a povinností (smluvních i zákonných) ze strany zaměstnavatele. Mezi ně patří mimo jiné i povinnost zaměstnavatele platit zaměstnanci za vykonanou práci sjednanou (stanovenou) mzdu (plat), výslovně zakotvená v ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, jež koresponduje s právem zaměstnance na spravedlivou odměnu za práci, ústavně zaručeným v čl. 28 Listiny. Podle čl. 12 odst. 1 Úmluvy o ochraně mzdy (č. 411/1991 Sb.) přitom platí, že mzda musí být vyplácena pravidelně ve stanovených lhůtách. Při rozhodování pracovněprávních sporů proto musí mít obecné soudy výše uvedené principy stále na zřeteli, protože jinak by se jimi poskytovaná ochrana zaměstnance před případnou svévolí zaměstnavatele stala jen formální a neúčinnou.

20. Jednu z oněch právních záruk či nástrojů ochrany zaměstnance před takovým jednáním zaměstnavatele pak představuje i institut okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce. Jeho smysl (účel) tedy spočívá v tom, že zaměstnanci umožňuje, aby mohl ihned (bez nutnosti rozvazovat pracovní poměr výpovědí) ukončit pracovní poměr u zaměstnavatele, který porušil povinnost uloženou mu ustanovením § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci mzdu (plat), její část, anebo mu poskytnout v zákonem stanovených případech náhradu mzdy (platu) a který tuto svou povinnost nesplnil ani v dodatečné lhůtě 15 dnů po splatnosti těchto nároků (§ 141 odst. 1 zákoníku práce). Nelze totiž po zaměstnanci spravedlivě požadovat, aby pro zaměstnavatele, který tak významně porušil svou zákonnou povinnost plynoucí z existence a výkonu pracovního poměru, nadále pracoval.

21. Ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce se týká ochrany zaměstnanců v situacích, kdy nedostanou vyplacenu mzdu (plat), jakoukoliv její část (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. 21 Cdo 515/2001) či náhradu ve stanovený den a ani do 15 dnů po uplynutí její splatnosti. Nejde přitom (bez dalšího) o situaci, kdy je zaměstnanci

Sbirka_nalezu-77.indd 659 18.11.16 13:59

např. omylem vyplacena mzda nižší, než mu náleží, v důsledku třeba chyby či omylu mzdové účetní, nýbrž teprve o vědomé porušení povinnosti zaměstnavatele vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci mzdu (plat) nebo její jednotlivou složku či zákonem stanovenou náhradu. „Jestliže by však zaměstnavatel, který se o tom dozvěděl, zjištěnou nesprávnost bez zbytečného odkladu neodstranil a nepřistoupil k nápravě, je i v tomto případě dán důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru“ (srov. komentář k citovanému ustanovení Vysokajová, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2013). V tomto ohledu se tak Ústavní soud ztotožňuje s vymezením účelu (smyslu) aplikovaného zákonného ustanovení, které učinily krajský i Nejvyšší soud v ústavní stížností napadených rozhodnutích (s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4042/2010): „S přihlédnutím k tomu, že zaměstnanci, který okamžitě zrušil pracovní poměr podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, přísluší při skončení pracovního poměru odstupné (srov. ustanovení § 67 odst. 1 zákoníku práce), představuje okamžité zrušení pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce ve svých důsledcích sankci za porušení povinnosti zaměstnavatele vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci mzdu nebo plat (nebo mu poskytnout v zákonem stanovených případech náhradu mzdy nebo platu).“

22. Ústavní soud se však již nemůže ztotožnit se způsobem, jakým obecné soudy v nyní projednávaném případě omezily možnost použití institutu okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, a to pouze na situace, kdy tu „není spor o právo a zaměstnavatel není schopen nebo ochoten uspokojit právo zaměstnance na mzdu (plat) nebo jakoukoliv část mzdy (platu) anebo právo zaměstnance na náhradu mzdy (platu)“. Takový restriktivní výklad ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce dle názoru Ústavního soudu do značné míry popírá jeho původní smysl (účel), neboť jím obecné soudy významně zužují prostor zaměstnance na ochranu před svévolným jednáním zaměstnavatele, spočívajícím kupříkladu v neochotě vyplatit zaměstnanci mzdu (plat), její část či náhradu. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že s výjimkou oné platební neschopnosti zaměstnavatele, jež může vyústit až v insolvenční řízení, se v praxi téměř vždy bude jednat o situace, kdy mezi zaměstnavatelem, který je sice schopen, nicméně z různých důvodů neochoten plnit své závazky, a jeho zaměstnancem bude existovat „spor o právo“ zaměstnance na mzdu (plat) za vykonanou práci, zejména pak co do nárokované výše (včetně jejích složek, jako jsou např. osobní ohodnocení či odměna).

23. Tak tomu bylo ostatně i v nyní projednávaném případě, kdy stěžovatel za důvod okamžitého zrušení svého pracovního poměru setrvale označoval skutečnost, že mu vedlejší účastník řízení nevyplatil mzdu

Sbirka_nalezu-77.indd 660 18.11.16 13:59

ve výši plně odpovídající jím vykonané práci (počtu odpracovaných hodin), s čímž ovšem vedlejší účastník řízení (logicky) nesouhlasil. Krajským i Nejvyšším soudem nabízené řešení těchto „sporů o právo" prostřednictvím jiných k tomu určených právních prostředků, zejména „podáním žaloby u soudu o zaplacení mzdy (platu) nebo jejich části, anebo náhradu mzdy (platu)", pak v konečném důsledku v podstatě nutí zaměstnance setrvat i nadále u zaměstnavatele, se kterým současně vede občanskoprávní spor o zaplacení jím nárokované dlužné částky na mzdě (platu), což však v realitě každodenního pracovního života téměř vždy nutně musí vést k deformaci povahy pracovněprávního vztahu i změně pracovních podmínek zaměstnance v důsledku narušení důvěry mezi ním a zaměstnavatelem (coby stran soudního sporu), a to minimálně po dobu, než uplyne výpovědní doba (§ 51 zákoníku práce), pokud se zaměstnanec za dané situace rozhodne pro ukončení svého pracovního poměru výpovědí (§ 50 odst. 3 zákoníku práce), nedohodne-li se ovšem se zaměstnavatelem jinak (§ 49 zákoníku práce).

24. Výše uvedené závěry Ústavního soudu samozřejmě nelze interpretovat tak, že okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnancem z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce je třeba ze strany obecných soudů vždy a priori hodnotit jako odůvodněné, a tedy platné, neboť by tím bylo nepřípustně zasahováno do práv zaměstnavatele. Mezi povinnosti obecných soudů v rámci řízení o určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance však musí v takovýchto případech nezbytně náležet i povinnost zkoumat okolnosti a příčiny, které jeho podání předcházely, a za situace, kdy zde existuje „spor o právo", hodnotit nejen to, zda se nejedná o účelové vyvolávání sporu o právo (nárok), které zaměstnanci zřejmě náleží, ale zabývat se i samotnou podstatou (předmětem) tohoto sporu, a to právě za účelem posouzení důvodnosti, a tedy i platnosti okamžitého ukončení pracovního poměru ze strany zaměstnance. Za tímto účelem musí proto obecné soudy rovněž provádět dokazování, přičemž musí vzít v úvahu obvyklou důkazní nouzi na straně zaměstnance, jenž se v těchto případech snaží prokázat svévolné jednání zaměstnavatele, spočívající v porušení jeho povinnosti vyplatit zaměstnanci za vykonanou práci odpovídající mzdu (plat) či její část, anebo mu poskytnout v zákonem stanovených případech náhradu mzdy (platu), zakotvené v ustanovení § 38 odst. 1 písm. a) zákoníku práce. Zjednodušeně řečeno, břemeno tvrzení ohledně neporušení této povinnosti musí tížit primárně zaměstnavatele, na němž bude, aby prokázal, že došlo k uspokojení zaměstnancem požadovaného nároku (i následně), resp. že zaměstnancem požadovaný nárok není oprávněný, ať již co do jeho samotného důvodu, nebo jeho výše.

Sbirka_nalezu-77.indd 661 18.11.16 13:59

25. Uvedené povinnosti se proto obecné soudy nemohou dle názoru Ústavního soudu zbavit odkazem na „spornou“ povahu nároku zaměstnance na mzdu (plat) za vykonanou práci a přenecháním (odkloněním) řešení tohoto sporu na samostatné občanskoprávní řízení, zahájené na základě žaloby zaměstnance vůči svému zaměstnavateli ohledně nároku na nevyplacenou mzdu (plat), jak obecné soudy učinily i v nyní projednávaném případě. Tímto „odklonem“ se totiž samotné řízení o neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce v podstatě „vyprazdňuje“ a zužuje pouze na soudní přezkum splnění formálních náležitostí jeho podání a ve vztahu k hodnocení jeho důvodnosti pouze na deklaraci „nesporných“ skutečností, zejména pak existence objektivní platební neschopnosti zaměstnavatele, v jejímž důsledku nedošlo (nemohlo dojít) k uspokojení nároku zaměstnance na mzdu (plat) za jím vykonanou práci, což má nadto větší význam spíše pro zahájení insolvenčního řízení, v jehož rámci jsou nároky (pohledávky) zaměstnanců vůči zaměstnavateli v úpadku předmětem vypořádání majetkové podstaty.

V. Závěr

26. Pokud tedy krajský soud v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že u stěžovatele nebyl dán důvod k okamžitému zrušení jeho pracovního poměru podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce, neboť mezi ním a zaměstnavatelem bylo sporné, zda mu za „měsíce červenec 2009, srpen 2009, září 2009 a říjen 2009“ náleží mzda ve větším rozsahu („odpovídající skutečně odpracovaným hodinám“), než mu vedlejší účastník řízení skutečně zaplatil, aniž by se však při posouzení důvodnosti, a tedy i platnosti tohoto okamžitého ukončení pracovního poměru blíže zabýval okolnostmi a předmětem tohoto sporu, a to s konstatováním, že stěžovatel „použil tento právní institut jako prostředek k řešení sporu se svým zaměstnavatelem o část mzdy, tedy v rozporu s účelem zákona, a uvedené okamžité zrušení pracovního poměru je proto podle § 39 občanského zákoníku (z roku 1964) neplatné“, zatížil své rozhodnutí protiústavním deficitem v podobě extrémního rozporu jím použité interpretace ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce s principy spravedlnosti, v jehož důsledku došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Pokud pak za dané situace Nejvyšší soud v ústavní stížností napadeném rozsudku následně zamítl stěžovatelovo dovolání, když uvedený právní závěr krajského soudu aproboval jako věcně správný s konstatováním, že „rozsudek odvolacího soudu je z hlediska uplatněných dovolacích důvodů správný“, pak ani Nejvyšší soud nedostál své ústavní povinnosti chránit základní práva a svobody stěžovatele (čl. 4 Ústavy), neboť i dovolací

Sbirka_nalezu-77.indd 662 18.11.16 13:59

řízení je nedílnou součástí ústavního rámce pravidel spravedlivého procesu, a dovolací soud je tedy za každé situace povinen chránit základní práva a svobody jednotlivce, což však Nejvyšší soud v nyní posuzovaném případě stěžovatele neučinil.

28. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil. Úkolem krajského osudu tak bude v odvolacím řízení daný případ posoudit znovu při vázanosti právním názorem Ústavního v tom směru, že bude jeho povinností při posouzení důvodnosti, a tedy i platnosti okamžitého ukončení pracovního poměru stěžovatele podle ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce blíže se zabývat okolnostmi a předmětem „sporného" nároku stěžovatele vůči vedlejšímu účastníkovi řízení na vyplacení jím nárokované mzdy odpovídající výši jím odpracovaných hodin za uvedená období, jehož neuspokojení bylo dle stěžovatele důvodem pro okamžité ukončení jeho pracovního poměru z důvodů uvedených v ustanovení § 56 písm. b) zákoníku práce.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 663 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 664 18.11.16 13:59

Č. 113
K rozhodování obecných soudů o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím

Obecným soudům rozhodujícím o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím nepřísluší přezkoumávat správnost dříve vydaných rozhodnutí, a proto nemohou ani uplatnit vlastní úvahu ohledně důvodu, pro který bylo příslušné rozhodnutí zrušeno. Byly-li takovým důvodem – vedle nezákonnosti – i „nové skutečnosti", musí se soud zabývat otázkou, zda (či v jaké míře) byla příčinou vzniku tvrzené škody právě nezákonnost rozhodnutí; to platí i pro námitku výkonu práva v rozporu s dobrými mravy, neboť opačný postup by vedl k popření významu generálních klauzulí, které směřují k přizpůsobení rozhodnutí okolnostem konkrétního případu (aplikace *in concreto*).

Nález

Ústavního soudu – III. senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Vladimíra Kůrky – ze dne 16. června 2015 sp. zn. III. ÚS 3453/14 ve věci ústavní stížnosti T. B., zastoupeného Mgr. Jiřím Ježkem, advokátem, se sídlem Dvořákova 26, Ostrava 1, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. srpna 2014 č. j. 8 Co 530/2014-44, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, a rozsudku Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. března 2014 č. j. 31 C 593/2012-20, jímž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti České republice – Ministerstvu spravedlnosti na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. srpna 2014 č. j. 8 Co 530/2014-44 a rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. března 2014 č. j. 31 C 593/2012-20 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. srpna 2014 č. j. 8 Co 530/2014-44 a rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. března 2014 č. j. 31 C 593/2012-20 se proto ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 665 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností ze dne 31. 10. 2014, doručenou Ústavnímu soudu téhož dne, stěžovatel napadl shora označená soudní rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a že současně jimi bylo zasaženo do jeho práva na majetek chráněného čl. 11 Listiny.

2. Napadeným rozsudkem Okresního soudu v Ostravě (dále jen „okresní soud") byla zamítnuta stěžovatelova žaloba proti České republice – Ministerstvu spravedlnosti na náhradu škody podle § 8 odst. 1 a 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), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 35 000 Kč a žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

3. Napadeným rozsudkem Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud") byl k odvolání stěžovatele rozsudek okresního soudu potvrzen a dále jím bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Krajský soud se ztotožnil s názorem okresního soudu, že soudní rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc, kterým měla být stěžovateli škoda způsobena, nebylo nezákonné, neboť k jeho změně vedla zjištění učiněná doplněným dokazováním, nadto uplatnění daného nároku představuje výkon práva v rozporu s dobrými mravy ve smyslu § 3 odst. 1 „starého" občanského zákoníku.

II. Argumentace stěžovatele

4. V ústavní stížnosti stěžovatel uvedl, že okresní soud v řízení zjistil, že v důsledku rozhodnutí okresního soudu vydaného v opatrovnické věci sp. zn. 0 P 753/2009 (dále jen „opatrovnický soud") přeplatil na výživném pro svého nezletilého syna J. B. žalovanou částku (tj. 35 000 Kč), ale že dané rozhodnutí, vykonatelné bez ohledu na právní moc, nebylo nezákonné. Vyšel přitom ze skutečnosti, že výše škody byla sice prokázána, ale ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. nedopadá na případy, kde důvodem změny rozhodnutí byly skutečnosti, které nastaly až po jeho vydání nebo které nastaly před jeho vydáním, ale uplatnily se až po jeho vydání, jak plyne z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4249/2010. V daném řízení musel odvolací soud doplnit dokazování ohledně stěžovatelových příjmů a prvostupňové rozhodnutí změnil právě v důsledku tohoto doplněného dokazování, které neměl soud prvního stupně k dispozici. Ač stěžovatel

Sbirka_nalezu-77.indd 666 18.11.16 13:59

v odvolání namítl, že se uvedený judikát na danou věc nevztahuje, krajský soud se s názorem okresního soudu v tomto směru ztotožnil.

5. Tyto závěry podle stěžovatele však neodpovídají opatrovnickému spisu ani rozsudku krajského soudu vydanému v opatrovnické věci. V ní totiž od počátku tvrdil, že jeho měsíční příjem se pohybuje okolo 9 000 až 10 000 Kč, čemuž také svědčily důkazy, a k takovému závěru dospěl i odvolací soud. Okresní soud přitom vytvořil „těžko uvěřitelnou konstrukci", že by se tento příjem mohl pohybovat okolo 40 000 Kč měsíčně, když porovnal hrubý příjem matky nezletilého s obratem stěžovatele, podílem těchto dvou cifer vynásobil matkou udávaný měsíční příjem, výsledek volnou úvahou upravil a toto prohlásil za jeho příjem. Takto jednak porovnával neporovnatelné, jeho výpočty byly logicky pomýlené a „závěrečné revize výsledku nepodložené vůbec ničím", jednak výsledek jeho úvahy byl v přímém rozporu s daňovým přiznáním, které bylo provedeno jako důkaz. Z opatrovnického spisu je zjevné, že nepřezkoumatelnost a nesprávné hodnocení důkazů jsou důvody, pro které tehdy odvolání podával, z rozhodnutí odvolacího soudu je pak zřejmé, že jeho odvolání bylo z těchto důvodů vyhověno, neboť se v něm mimo jiné uvádí, že okresní soud z vcelku dostatečně zjištěného skutkového stavu nerespektováním ustanovení § 132 a § 153 odst. 1 občanského soudního řádu učinil právní závěry, které se ve vztahu k určení výživného neopírají o prokázaný skutkový stav, a jeho konstrukce stran příjmové situace otce je spekulací, kterou nelze akceptovat. Okresní soud tedy měl dostatek informací, ale jeho úvahy a vývody s těmito informacemi nekorespondovaly.

6. Stěžovatel dále vytýká krajskému soudu, že ve svém rozhodnutí formuloval neakceptovatelnou tezi, podle níž uplatnění nároku lze posoudit jako výkon práva v rozporu s dobrými mravy ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku, neboť újma v podobě přeplaceného výživného ve prospěch nezletilého, která nastala v jeho majetkové sféře, byla vyvážena ziskem v majetkové sféře blízké osoby. Podle stěžovatele jde o projev nedostatku právního citu, resp. o „zvrácenou aplikaci práva", kdy opatrovnický soud vydal nesprávné, resp. nemravné a nezákonné rozhodnutí, kterým mu byla způsobena škoda, přičemž domáhat se náhrady by mělo být v rozporu s dobrými mravy.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

7. Okresní soud v podstatě jen odkázal na odůvodnění svého rozsudku a vyjádřil svůj názor, že k zásahu do práv stěžovatele, jež jsou specifikována v ústavní stížnosti, nedošlo.

8. Krajský soud odmítl, že by v odvolacím řízení došlo k porušení základních práv a svobod stěžovatele, s tím, že se nedopustil žádného procesního pochybení, přičemž odkázal na odůvodnění svého rozsudku, v němž

Sbirka_nalezu-77.indd 667 18.11.16 13:59

se měl velmi pečlivě a podrobně vypořádat se všemi dovolacími námitkami, shodnými s důvody v ústavní stížnosti. Má-li stěžovatel na věc jiný názor, okolnost, že závěr krajského soudu považuje ze svého subjektivního pohledu za nesprávný, nemůže znamenat, že by k odlišnému závěru musel (krajský soud) dospět pouze za cenu porušení ústavních práv stěžovatele.

9. Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti se nevyjádřilo a postavení vedlejšího účastníka řízení se vzdalo. Ústavní soud zaslal výše uvedená vyjádření stěžovateli k případné replice, ten však této možnosti nevyužil.

IV. Formální předpoklady projednání návrhu

10. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

11. Ústavní soud předně konstatuje, že jako orgán ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava")] není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují nový hodnotový základ právního řádu daný zejména ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelem namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. V souzené věci stěžovatel obecným soudům vytýká vadnou interpretaci a aplikaci ustanovení § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb., v důsledku které mělo dojít k porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny a potažmo i práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny. V současné době obecné soudy [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 8. 2011 sp. zn. 28 Cdo 4249/2010 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 37/2012); srov. i rozsudek ze dne 24. 7. 2013 sp. zn. 30 Cdo 443/2013 (dostupný na http://www.nsoud.cz)] interpretují ustanovení § 8 odst. 1 a 2

Sbirka_nalezu-77.indd 668 18.11.16 13:59

zákona č. 82/1998 Sb. tak, že za nezákonné nelze považovat takové rozhodnutí, jestliže důvodem jeho zrušení nebo změny byly skutečnosti, které nastaly (vznikly) po jeho vydání a u odvolacího soudu byly uplatněny v souladu s principem (neúplné) apelace, nebo jestliže důvodem jeho zrušení nebo změny byly skutečnosti, které nastaly (vznikly) před jeho vydáním, ale účastníci sporného řízení je uplatnili (ač tak mohli učinit dříve) až po vydání rozhodnutí; soudy obvykle nejsou povinny v rozhodnutí přímo vyslovovat nezákonnost rozhodnutí (resp. zrušení či změnu rozhodnutí pro nezákonnost), a tak je nutné při posouzení podmínky nezákonnosti vydaného rozhodnutí vycházet z rozhodnutí jako z celku, tedy z odůvodnění zrušujícího (měnícího) rozhodnutí, přičemž není rozhodné, zda nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů procesních vad, pro vady skutkových zjištění nebo pro nesprávné právní posouzení. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že obecným soudům rozhodujícím o náhradě škody nepřísluší přezkoumávat správnost dříve vydaných rozhodnutí, a proto nemohou ani uplatnit vlastní úvahu ohledně důvodu, pro který bylo příslušné rozhodnutí zrušeno; zrušil-li příslušný orgán rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy, nelze při rozhodování o náhradě škody tento závěr obejít výkladovou konstrukcí takových důvodů, která jej má v důsledku potlačit nebo dokonce popřít [viz nález ze dne 7. 5. 2015 sp. zn. III. ÚS 1071/14 (N 91/77 SbNU 327), dostupný též na http://nalus.usoud.cz].

13. Z těchto výkladových pravidel vycházely při svém rozhodování obecné soudy, dovolával se jich (a nadále se dovolává) rovněž stěžovatel a ani Ústavní soud [přihlížeje též k nálezu ze dne 28. 6. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2795/09 (N 129/57 SbNU 583)] nemůže tomuto přístupu nic vytknout (minimálně *prima facie*), neboť nelze přičítat státu odpovědnost za něco, co – objektivně viděno – nemohl nijak ovlivnit, tedy pokud skutečnosti, jež byly důvodem zrušení (změny) rozhodnutí soudu prvního stupně, nastaly až po jeho vydání, nebo sice existovaly již předtím, avšak v důsledku jednání (opomenutí) samotných účastníků řízení byly zjištěny (prokázány) až v odvolacím řízení. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud usuzuje, že předmětem ústavní stížnosti není ani tak interpretace citovaných ustanovení, ale to, jak byla pravidla vyjádřená Nejvyšším soudem použita z hlediska konkrétních okolností daného případu; v tomto rámci stěžovatel tvrdí, že důvodem změny rozsudku opatrovnického soudu odvolacím soudem byla jeho nepřezkoumatelnost a nesprávné hodnocení důkazů, přičemž argumentuje tím, že jeho odvolání bylo vyhověno z důvodů, které v něm uváděl, přičemž se dovolává odůvodnění „měnícího" rozsudku odvolacího soudu, jenž opatrovnickému soudu vytknul nerespektování ustanovení § 132 a § 153 odst. 1 občanského soudního řádu.

14. Jak je patrno z napadených soudních rozhodnutí, okresní soud dospěl k závěru, že ke změně rozhodnutí opatrovnického soudu došlo

Sbirka_nalezu-77.indd 669 18.11.16 13:59

na základě doplněného dokazování (u odvolacího soudu), a s tímto názorem se ztotožnil i krajský soud. V prvé řadě nemohl Ústavní soud přehlédnout, že samotné konstatování obecných soudů, že ke změně rozsudku opatrovnického soudu došlo „na základě doplněného dokazování", může být považováno za relevantní, pokud bude současně zřejmé, co bylo příčinou doplnění dokazování; jak totiž bylo naznačeno výše, je třeba rozlišovat, zda dokazování bylo doplněno z důvodů pochybení, jichž se dopustil již opatrovnický soud, nebo naopak tyto důvody tkvěly ve skutečnostech, jež nastaly až po vyhlášení „prvostupňového" rozsudku, nebo které sice existovaly již v době řízení před soudem prvního stupně, ale které účastníci řízení neuplatnili, ač tak učinit měli (mohli).

15. Jak dále plyne z judikatury Nejvyššího soudu, obecné soudy musí při posuzování otázky (ne)zákonnosti rozhodnutí vycházet z odůvodnění zrušujícího či měnícího rozhodnutí, dle názoru Ústavního soudu však i v případě, kdy je jako důvod zrušení či změny rozhodnutí výslovně uvedeno pochybení soudu, nelze vyloučit, že takový postup nebyl (současně) odůvodněn skutečnostmi, jak byly shora uvedeny. Nutně se tak objevuje další otázka, kterou by se měly obecné soudy zabývat, a to je otázka příčinné souvislosti, neboť uplatňovaná „škoda", zde přestavovaná rozdílem mezi výživným stanoveným soudem prvního a druhého stupně, nemusela – ať již zčásti, nebo zcela – vzniknout v důsledku vadného postupu soudu prvního stupně, nýbrž tomu tak mohlo být z „jiných důvodů" (viz výše).

16. V daném případě nemůže být pochyb o tom, že rozsudek opatrovnického soudu byl nezákonný, neboť tato skutečnost zřetelně plyne z odůvodnění rozsudku odvolacího soudu, který jej z tohoto důvodu změnil; nadto stěžovatel v odvolacím řízení (ve věci náhrady škody) i takto argumentoval, přičemž poukazoval na nesprávnost závěrů, k nimž opatrovnický soud stran výše jeho příjmu dospěl, jakož i tím, že si „neschovával" žádná tvrzení či důkazy až pro odvolací řízení. Jestliže se za tohoto stavu obecné soudy omezily na konstatování, že ke změně rozsudku opatrovnického soudu došlo na základě doplněného dokazování, aniž by v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu zkoumaly, zda důvodem této změny nebyly (rovněž) „nové" skutečnosti či skutečnosti, které účastníci řízení uplatnili až v odvolacím řízení, ač tak mohli učinit již před soudem prvního stupně. V důsledku toho se závěr o zamítnutí stěžovatelovy žaloby jeví jako „nepřezkoumatelný", a napadená rozhodnutí tak vykazují prvek libovůle, jež je neslučitelná s principem spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Obecné soudy zamítnutí žaloby odůvodnily rovněž tím, že ze strany stěžovatele jde o výkon práva v rozporu s dobrými mravy (§ 3 odst. 1 občanského zákoníku), neboť újma, která byla stěžovateli způsobena nezákonným rozhodnutím, byla vyvážena prospěchem stěžovatelova

Sbirka_nalezu-77.indd 670 18.11.16 13:59

vlastního syna. V prvé řadě je třeba uvést, že daný argument lze uplatnit v podstatě ve všech případech, kdy škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím vydaným ve věci výživného pro nezletilé dítě (jakožto rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc), čímž by prakticky bylo v těchto věcech vyloučeno domoci se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Lze přitom důvodně předpokládat, že pokud by zákonodárce zamýšlel u celé, nikoliv nevýznamné množiny případů poškozených vyloučit možnost domáhat se náhrady škody, jistě by tak učinil výslovně, byť otázkou by pak nicméně bylo, zda by taková úprava nekolidovala s ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny; ovšem totéž lze tvrdit i v případě jednotlivých rozhodnutí braných bez ohledu na skupinový znak. V takovém případě by to ovšem znamenalo popření významu použití generálních klauzulí, které směřují k přizpůsobení rozhodnutí okolnostem konkrétního případu (aplikace *in concreto*), nikoli nějaké jejich skupině; pak by šlo o aplikaci *in abstracto*, což by popíralo potřebu použití generální klauzule místo obecné právní úpravy.

18. Stejně tak se Ústavní soud nemůže ztotožnit s úvahou obecných soudů, že stěžovateli nevznikla žádná újma [k právním důsledkům vadného stanovení výživného viz např. nález ze dne 24. 2. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/14 (N 44/76 SbNU 609), dostupný též na http://nalus.usoud.cz], když finanční úbytek na jeho straně byl vyvážen finančním přírůstkem na straně osoby blízké. Takové případy, kde lze klást mezi zájmy dvou osob rovnítko, sice existují (darování, dohoda o výživném nad rámec jeho zákonné výše), bohužel však tyto jsou velmi často, a to i v případě osob blízkých, v kontrapozici, přičemž vzájemné spory musí být řešeny soudní cestou, aniž by s tím (až na výjimky) byla spojována otázka dobrých mravů. Navíc, je-li výživné placeno k rukám rodiče, jemuž dítě bylo svěřeno do výlučné péče, pak tato položka tvoří součást rodinného rozpočtu a určení konkrétního přínosu pro nezletilé dítě může být problematické, jak se ukázalo v projednávané věci (manželka odkázala na § 99 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, podle kterého se spotřebované výživné nevrací). Za tohoto stavu lze sotva po otci – z morálního hlediska, a to s ohledem na stav, v jakém se současná společnost a vztahy mezi rodiči nachází – požadovat, aby zmenšení majetku, k němuž došlo (eventuálně) na základě nezákonného rozhodnutí opatrovnického soudu, jako újmu nevnímal, stejně jako aby ve své současné majetkové situaci svůj postup chápal jako nemorální *(neminem laedit, qui suo iure utitur)*.

19. Vzhledem k výše uvedeným důvodům Ústavnímu soudu nezbylo než u napadených soudních rozhodnutí konstatovat deficit spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny; z důvodu porušení výše uvedeného ustanovení podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhovět a napadená rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3

Sbirka_nalezu-77.indd 671 18.11.16 13:59

písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit. Takto Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-77.indd 672 18.11.16 13:59

Č. 114
K určování výše náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem v exekučním řízení

Za „cenu obvyklou“ [§ 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)] při uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, nelze považovat výtěžek z veřejné dražby nemovitosti v exekuci. Při určení „ceny obvyklé“ je totiž třeba zvažovat všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, tedy i tržní vlivy. Tyto tržní vlivy jsou však právě při prodeji ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení potlačeny (nastavení podmínek pro prodej nemovitosti, absence komerční inzerce na realitním trhu, stanovení povinnosti dražitelů složit jistotu, stanovení „ceny nejnižšího podání“ atp.).

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 16. června 2015 sp. zn. II. ÚS 3588/14 ve věci ústavní stížnosti Josefa Krále, zastoupeného JUDr. Ladislavem Kreslem, advokátem, se sídlem Plešivec II, č. 371, Český Krumlov, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2013 č. j. 30 Co 328/2013-124, jímž byl mimo jiné změněn rozsudek soudu prvního stupně tak, že se zamítá stěžovatelova žaloba o zaplacení částky 1 248 333 Kč s příslušenstvím jakožto náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem v exekučním řízení vedeném proti stěžovateli, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 30 Cdo 2068/2014-148, kterým bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání, za účasti Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2013 č. j. 30 Co 328/2013-124 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č. j. 30 Cdo 2068/2014-148 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 673 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu") a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatel proti v záhlaví citovaným rozhodnutím obecných soudů, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jeho práva na ochranu vlastnictví a práva na spravedlivý proces, zaručených čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatel spatřuje namítané porušení svých základních práv především ve způsobu, jakým se Městský soud v Praze vypořádal s jím uplatněnou žalobou na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), v tehdy platném znění, která mu vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu v exekučním řízení proti němu vedeném u Okresního soudu v Prachaticích (pod sp. zn. 2 Nc 2646/2007), když z důvodu provedené exekuce (prodejem nemovitosti v dražbě), která byla ovšem následně zastavena pro zrušení exekučního titulu nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3300/07 ze dne 26. 3. 2009 (N 69/52 SbNU 677), pozbyl vlastnické právo ke své nemovitosti, a to konkrétně k ideálnímu podílu v rozsahu 11/12 domu č. p. X a pozemků parc. č. X1 a X2, v k. ú. obce Netolice (dále jen „předmětná nemovitost"). Stěžovatel konkrétně namítá, že obecné soudy sice učinily nespornou skutečnost, že v důsledku nesprávného úředního postupu ze strany soudního exekutora vznikla stěžovateli škoda, neboť se „jeho majetková sféra zmenšila", nicméně Městský soud v Praze, na rozdíl od Obvodního soudu pro Prahu 2, dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že „nebyla dána odpovědnost (vedlejšího účastníka řízení) za škodu, neboť taková škoda (stěžovateli) nevznikla, když sice pozbyl vlastnictví k nemovité věci, ale náhradou obdržel její hodnotu odpovídající obvyklé ceně v penězích", na jehož základě také městský soud změnil rozsudek obvodního soudu, kterým byla naopak stěžovateli náhrada škody přiznána. Dle názoru stěžovatele však městský soud tento svůj právní závěr založil na nesprávném výkladu pojmu „cena obvyklá", obsaženého v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), v tehdy platném znění, který považuje za „naprosto chybný, nepřihlížející ke skutečnému dění na trhu nemovitostí a sjednávání cen", stejně jako v něm nejsou zohledněny zvláštnosti prodeje nemovitostí v dražbě

Sbirka_nalezu-77.indd 674 18.11.16 13:59

v rámci exekučního řízení, kdy „exekutor není žádný prodávající ve smyslu strany kupní smlouvy. On sice může preferovat dosažení vyšší ceny, avšak nemůže ji ovlivňovat, a není-li více zájemců, dojde k prodeji za cenu nejnižšího podání. Vlastník nemovitostí nemohl prodeji při dražbě zabránit".

3. Ve vztahu k ústavní stížností napadenému usnesení Nejvyššího soudu pak stěžovatel namítá, že Nejvyšší soud jím podané dovolání „zcela formalisticky" odmítl jen proto, že dovolatel přesně neuvedl, ze kterého ustanovení občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.") dovozuje přípustnost svého dovolání, ačkoliv to z jeho obsahu plyne. Nejvyšší soud tak prý zasáhl do jeho ústavně zaručených práv, neboť se podrobně nezabýval otázkou, zda napadený rozsudek městského soudu nespočívá na nesprávném právním posouzení věci.

II. Vyjádření účastníků řízení

4. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil pouze Nejvyšší soud a Městský soud v Praze. Oba tyto soudy však ve svých vyjádřeních toliko uvedly, že ústavní stížnost považují za nedůvodnou a odkázaly na odůvodnění rozhodnutí, které v této věci vydaly. Za této situace je Ústavní soud z důvodu hospodárnosti řízení již nezasílal k případné replice stěžovateli, neboť tato vyjádření nepřesahovala odůvodnění napadených rozhodnutí, s nimž byl stěžovatel dostatečně seznámen.

III. Podstatný obsah spisového materiálu

5. Z vyžádaných spisů Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 26 C 116/2011 a Okresního soudu v Prachaticích sp. zn. 2 Nc 2646/2007 a z elektronického spisového materiálu soudního exekutora Exekutorského úřadu Písek JUDr. S. Pazderky, vedeného pod sp. zn. 117 EX 1167/11, Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

6. Stěžovatel se žalobou podanou k Obvodnímu soudu pro Prahu 2 podle zákona č. 82/1998 Sb. domáhal po vedlejším účastníkovi řízení České republice – Ministerstvu spravedlnosti náhrady škody ve výši 1 933 333 Kč s příslušenstvím, která mu dle jeho tvrzení byla způsobena „nesprávným úředním postupem", když byla proti němu nařízena exekuce, ačkoliv podal návrh na odložení exekuce a ústavní stížnost směřující proti exekučním titulům, přičemž však příslušný soud (Okresní soud v Prachaticích) o tomto návrhu nijak nerozhodl. Proto byla provedena exekuce na majetek stěžovatele, a to prodejem předmětné nemovitosti v dražbě za nejnižší podání ve výši 1 066 667 Kč, ačkoliv její odhadní cena činila 1 600 000 Kč a tržní cena pak 3 000 000 Kč. Žalobou požadovaná částka tak představuje rozdíl mezi částkou, za niž byla předmětná nemovitost v dražbě prodána a která byla stěžovateli po zastavení exekuce vyplacena, a tržní hodnotou nemovitosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 675 18.11.16 13:59

7. Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 16. 5. 2013 č. j. 26 C 116/2011-78 o této žalobě stěžovatele rozhodl tak, že vedlejšímu účastníkovi řízení uložil povinnost uhradit stěžovateli v hotovosti částku 1 248 333 Kč s úrokem z prodlení ve výši 7,75 % od 7. 3. 2011 do zaplacení; ve zbývající části žalobu zamítl (výrok I). Dále pak rozhodl o povinnosti vedlejšího účastníka řízení zaplatit stěžovateli na nákladech řízení částku 49 815 Kč. Obvodní soud dospěl k závěru, že v exekučním řízení, vedeném proti stěžovateli jako povinnému u Okresního soudu v Prachaticích pod sp. zn. 2 Nc 2646/2007, došlo k nesprávnému úřednímu postupu (ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.) ze strany okresního soudu a soudního exekutora tím, že nebylo ve stanovené lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, rozhodnuto o návrhu stěžovatele na odklad exekuce a následně došlo k prodeji předmětné nemovitosti v dražbě. Obvodní soud proto konstatoval, že k provedení exekuce prodejem předmětné nemovitosti ve vlastnictví stěžovatele nemělo dojít, neboť „(stěžovatel) nebyl povinným v exekuci, (vedlejší účastník řízení) proto odpovídá za škodu způsobenou svým nesprávným úředním postupem“. Výši škody pak obvodní soud určil rozdílem mezi cenou obvyklou předmětné nemovitosti k roku 2008 ve výši 2 315 000 Kč, stanovenou znaleckým posudkem ze dne 2. 5. 2013, vypracovaným Ing. Z. Staňkem, a cenou dosaženou při dražbě, tj. 1 066 667 Kč.

8. Obvodní soud takto rozhodoval za situace, kdy proti stěžovateli jako povinnému byla nařízena exekuce k vymožení částky 720 000 Kč s příslušenstvím na základě exekučního titulu, kterým byl směnečný platební rozkaz Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 8. 2005 č. j. Sm 126/2005-16 ve spojení s rozsudkem téhož soudu ze dne 24. 5. 2006 č. j. 13 Cm 911/2005-64 a s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 9. 2007 č. j. 12 Cmo 151/2007-127. Dne 19. 8. 2008 podal stěžovatel u Okresního soudu v Prachaticích návrh na odklad exekuce s odůvodněním, že byla dne 1. 9. 2008 podána ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, směřující proti citovaným rozsudkům Krajského soudu v Českých Budějovicích a Vrchního soudu v Praze. Dne 18. 7. 2008 vydal soudní exekutor JUDr. S. Pazderka dražební vyhlášku, podle níž byla na den 17. 9. 2008 nařízena dražba předmětné nemovitosti, jejíž „výsledná cena“ byla stanovena na 1 600 000 Kč, která se shoduje s odhadem její „ceny obvyklé“, stanoveným znaleckým posudkem ze dne 26. 5. 2008, vypracovaným (k žádosti soudního exekutora) M. Pípalovou. Výše „nejnižšího podání“ pak byla stanovena na 1 066 667 Kč. Usnesením soudního exekutora ze dne 17. 9. 2008 č. j. 117 EX 1171/07-103 bylo rozhodnuto o příklepu ve prospěch Mgr. P. Jezla, JUDr. I. Nitranského a Ing. F. Kotta, kteří dne 4. 12. 2008 zaplatili „nejvyšší podání“, tj. částku 1 066 667 Kč, a ke dni 17. 9. 2008 se stali spoluvlastníky předmětné vydražené nemovitosti. Vzhledem ke skutečnosti, že citovaným

Sbirka_nalezu-77.indd 676 18.11.16 13:59

nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3300/07 byly zrušeny výše uvedené rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích a Vrchního soudu v Praze, došlo následně na základě usnesení Okresního soudu v Prachaticích ze dne 24. 8. 2009 č. j. 2 Nc 2646/2007-52 (potvrzeného usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2011 č. j. 6 Co 3075/2009-103) k zastavení exekuce podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. b) o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 52 odst. 1 exekučního řádu, a stěžovateli byl následně celý výtěžek z dražby vyplacen.

9. Proti uvedenému rozsudku obvodního soudu podalo Ministerstvo spravedlnosti odvolání, v němž mimo jiné zpochybňovalo výše předestřené právní závěry, neboť prý obvodní soud nesprávně a nad rámec žalobních tvrzení vymezil odpovědnostní titul ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., když „nezákonně nařízenou exekuci lze hodnotit pouze v režimu nezákonného rozhodnutí, ale (stěžovatel) svůj nárok odvíjel od nesprávného úředního postupu spočívajícího v nerozhodnutí o jeho návrhu na odklad exekuce a pouze tento nárok u ní uplatnil".

10. Městský soud v Praze v ústavní stížností napadeném rozsudku dospěl k závěru, že odvolání je důvodné, a proto rozhodl tak, že se napadený rozsudek obvodního soudu „ve vyhovujícím výroku o věci samé mění tak, že žaloba ohledně zaplacení částky 1 248 333 Kč s úrokem z prodlení z této částky ve výši 7,75 % od 7. března 2011 do zaplacení se zamítá" (výrok II). Současně městský soud nepřiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků (výrok I) a dále rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů (výrok III). Městský soud se v odůvodnění neztotožnil s odvolací námitkou ohledně nesprávného vymezení odpovědnostního titulu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a konstatoval, že „právní posouzení (stěžovatelem) vylíčeného skutku je věcí soudu, který se může odchýlit od právního posouzení uvažovaného (stěžovatelem). (…) Nárok (stěžovatele) tak je třeba posuzovat nejen z pohledu možného nesprávného úředního postupu spočívajícího v nerozhodnutí o odkladu exekuce, ale i z pohledu nezákonného rozhodnutí, tj. nezákonného exekučního titulu, který byl posléze zrušen, nebo nezákonného usnesení o nařízení exekuce, když za zrušení takového rozhodnutí lze považovat následné rozhodnutí o zastavení exekuce z důvodu neexistence exekučního titulu" (str. 2–3 rozsudku). Proto městský soud přistoupil k posouzení, zda v daném případě byly splněny předpoklady pro odpovědnost státu za škodu, která je jak u odpovědnosti státu odvozené od nesprávného úředního postupu (nerozhodnutí o odkladu exekuce), tak případně od nezákonného rozhodnutí (zrušený exekuční titul či nařízení exekuce posléze zastavené) shodně daná za současného splnění tří předpokladů: 1. nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody.

Sbirka_nalezu-77.indd 677 18.11.16 13:59

11. V rámci tohoto posouzení a na základě doplněného dokazování pak městský soud dospěl k závěru, že v daném případě „nebyla dána odpovědnost (vedlejšího účastníka řízení) za škodu, neboť taková škoda (stěžovateli) nevznikla". Městský soud vycházel z výkladu pojmu „cena obvyklá", obsaženého v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku, která dle jeho názoru může být stanovena „buďto odhadem, nebo může být zjištěna přímo na základě skutečně dosažené ceny při realizovaném prodeji", přičemž „nejpřesněji lze obvyklou cenu určité věci stanovit v takové výši, která byla skutečně dosažena při realizaci prodeje věci v konkrétní době za běžné situace na trhu, tj. s vyloučením mimořádných okolností prodeje. V takové situaci nemá význam odhadovat obvyklou cenu znaleckým posudkem, tj. na základě porovnání dosažených cen u obdobných věcí, neboť je k dispozici přímo cena dosažená při prodeji konkrétní věci". Ve vztahu k prodeji věci v dražbě, jako tomu bylo v nyní projednávaném případě stěžovatele, pak městský soud konstatoval, že „za obvyklou cenu je třeba považovat cenu skutečně dosaženou dražbou, nikoliv cenu stanovenou odhadem v průběhu exekuce před vlastní dražbou, popř. po provedení dražby, neboť odhad je ze své povahy právě jen odhadem ceny, avšak vlastní realizací prodeje je určena skutečná cena odpovídající nabídce a poptávce na trhu, tedy cena obvyklá". Městský soud proto uzavřel, že vzhledem ke skutečnosti, že v řízení nevyšlo najevo, že by při dražbě předmětné nemovitosti „existovaly nějaké mimořádné okolnosti, které by měly zásadní vliv na cenu dosaženou dražbou", přičemž se jednalo o dražbu veřejnou, nařízenou v rámci prováděné exekuce, u níž se „předpokládá, že cílem je dosažení maximální možné ceny", pak je třeba cenu dosaženou v dražbě, tj. 1 066 667 Kč „považovat za cenu obvyklou, která odpovídala v té konkrétní době nabídce i poptávce na trhu nemovitostí (…), neboť právě za tuto cenu bylo lze uvedenou nemovitost na běžném trhu nemovitostí v uvedené době prodat, resp. koupit". Jak městský soud dále zdůraznil, proto také nepovažoval „za potřebné provádět v této věci další znalecký posudek za účelem odhadu obvyklé ceny, neboť dospěl k závěru, že obvyklou cenu v tomto případě vyjadřuje cena dosažená při dražbě". S ohledem na výše uvedené tak městský soud neshledal stěžovatelem uplatněný nárok na náhradu škody za důvodný, protože „v rámci exekuce byl (stěžovateli) celý výtěžek z dosažené dražby vyplacen", a stěžovatel tedy „již náhradu škody, vzniklé mu ztrátou nemovitosti, obdržel".

12. Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel dovolání, v němž především zpochybňoval jeho právní závěry, založené na nesprávném výkladu pojmu „cena obvyklá", a tedy na právním posouzení otázky existence škody a její konkrétní výše, jejíž náhrady se stěžovatel svou žalobou domáhal.

Sbirka_nalezu-77.indd 678 18.11.16 13:59

13. Nejvyšší soud nicméně toto dovolání ústavní stížností napadeným usnesením podle ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř. (ve znění zákona č. 404/2012 Sb.) odmítl, neboť nemělo náležitosti vyžadované ustanovením § 241a odst. 2 o. s. ř., konkrétně uvedení, v čem stěžovatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání. Dle Nejvyššího soudu stěžovatel „v dovolání toliko uvedl, že dovoláním napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, když jde konkrétně o nesprávné posouzení obvyklé ceny podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., a dále vedl obsáhlou polemiku s odvolacím soudem (…). Ve svém dovolání především vůbec neuvádí, že by se odvolací soud při řešení otázky hmotného nebo procesního práva odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo že by tato otázka v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, ani že je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak“ (str. 2 usnesení).

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

14. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Jak Ústavní soud opakovaně vymezil, základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na http://nalus.usoud.cz].

15. Pojem svévole pak Ústavní soud setrvale interpretuje ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s provedenými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, příp. interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. 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 [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 351/04 ze dne 24. 11. 2004 (N 178/35 SbNU 375) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)].

Sbirka_nalezu-77.indd 679 18.11.16 13:59

16. Prizmatem těchto ústavněprávních východisek a principů Ústavní soud přezkoumal právní závěry městského soudu obsažené v rozsudku napadeném nyní projednávanou ústavní stížností a na základě jejich konfrontace s námitkami stěžovatele a obsahem vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Její podstatu tvoří nesouhlasná polemika stěžovatele se způsobem, jakým městský soud posoudil důvodnost jím uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., když na základě výkladu pojmu „cena obvyklá" (ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku) a vlastního způsobu jejího určení dospěl k závěru, že nebyla dána odpovědnost vedlejšího účastníka řízení za škodu z důvodu neexistence škody, neboť stěžovatel již náhradu škody, vzniklé mu prodejem jím vlastněné předmětné nemovitosti v dražbě v rámci exekučního řízení za cenu, kterou je třeba považovat za cenu obvyklou, obdržel vyplacením celého výtěžku z dražby v důsledku zastavení exekuce.

18. Zákon o oceňování majetku „cenu obvyklou" definuje v ustanovení § 2 odst. 1, dle něhož se jí „rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění", přičemž „vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním". Pro její určení pak zákon vymezuje obecné požadavky i konkrétní „způsoby oceňování majetku a služeb", použitelné pro jednotlivé případy oceňování, kupříkladu u nemovitých věcí (staveb či pozemků), majetkových práv, cenných papírů a další. Jejich bližší konkretizace je pak ponechána na úpravě „prováděcí" vyhlášce, kterou je v současnosti vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění vyhlášky č. 199/2014 Sb., která s účinností od 1. 1. 2014 nahradila vyhlášku č. 450/2012 Sb.

19. Uvedené platí konkrétně i ve vztahu k oceňování staveb (definovaných v ustanovení § 3 zákona o oceňování majetku), pro které zákon o oceňování majetku v ustanovení § 4 odst. 1 vymezuje několik způsobů jejich oceňování a určení jejich ceny obvyklé, a to „nákladovým, výnosovým nebo porovnávacím způsobem nebo jejich kombinací". Tyto jsou pak podrobněji popsány v citované oceňovací vyhlášce, která je koneckonců za tímto účelem zpravidla každoročně novelizována, a to z důvodu nezbytnosti aktualizace základních cen a koeficientů změny cen staveb. V „Komentáři k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb)", vydaném Ministerstvem financí v roce 2014 (dostupný na http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/ocenovani-majetku), je blíže rozveden stanovený postup při určení ceny obvyklé u nemovitostí (staveb i pozemků) pro účely oceňování majetku (ve smyslu ustanovení § 2 zákona o oceňování majetku). Za „výhradní" způsob jejího určení je považováno porovnání „jako statistické

Sbirka_nalezu-77.indd 680 18.11.16 13:59

vyhodnocení nejčastěji se vyskytujícího prvku v dané množině skutečně realizovaných cen stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Množina prvků je stanovena z historických cen za přiměřený časový úsek (prodeje již proběhly)". Jak stanovuje i citované ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku, do tohoto statistického vyhodnocení skutečně realizovaných prodejů nicméně nesmějí vstupovat ceny, do kterých jsou promítnuty „mimořádné okolnosti trhu" (např. stav tísně kupujícího či prodávajícího, důsledky přírodních či jiných kalamit), „osobní poměry prodávajícího nebo kupujícího" (zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím) či „vliv zvláštní obliby, kterou se rozumí zvláštní hodnota přikládaná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim". Zjednodušeně řečeno, cena obvyklá se tímto způsobem určuje tak, že z množiny (databáze) skutečně realizovaných prodejů nemovitostí, do níž musí být zahrnuty všechny důležité údaje pro porovnání (např. celková cena prodeje, výměra pozemku a cena za m^2, velikost zastavěné plochy, poloha nemovitosti, její stav atp.), jsou posléze (za pomocí tzv. Gaussovy křivky) vybrány nemovitosti srovnatelné s oceňovanou nemovitostí, jejichž vzájemné porovnání (s vyloučením oněch mimořádných okolností) je určující pro stanovení ceny obvyklé oceňované nemovitosti.

20. Právě porovnání oceňované nemovitosti s ostatními nemovitostmi, u nichž už byl realizován prodej, pak zohledňuje zmíněný zákonný požadavek na zvážení „všech okolností, které mají na cenu vliv" (§ 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku), neboť výhradně samotná realizace prodeje srovnatelné nemovitosti na trhu může dostatečným a hodnověrným způsobem zohlednit jak specifické podmínky a aktuální dění na trhu s nemovitostmi (např. aktuální nabídka a poptávka nemovitostí; výše úrokových sazeb hypoték aj.), tak i okolnosti a faktory konkrétně ovlivňující samotnou (tržní) cenu prodávané nemovitosti (např. velikost, stáří a stav nemovitosti; charakter vlastnických vztahů k ní; lokalita, v níž se nachází, včetně kvality životního prostředí, dopravní dostupnosti a občanské vybavenosti aj.).

21. Požadavek na zohlednění těchto „tržních vlivů" zákon o oceňování majetku, příp. oceňovací vyhláška stanovuje i pro další způsoby oceňování staveb, tj. výnosovým i nákladovým způsobem, jak je patrné z ustanovení § 5 odst. 2 zákona o oceňování majetku („ve stanovených cenách a postupech se zohledňují i vlivy působící na úroveň a relace cen staveb na trhu"). Jejich nezohlednění při stanovení ceny obvyklé (odhadní) u nemovitosti nákladovým způsobem (konkrétně rodinného domu za účelem jeho prodeje v dražbě v rámci exekuce) pak Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 157/04 ze dne 7. 12. 2004 (N 185/35 SbNU 445) označil za „postup (výklad) neodpovídající platné právní úpravě, resp. jejímu ústavně konformnímu

Sbirka_nalezu-77.indd 681 18.11.16 13:59

výkladu“ a nacházející se v rozporu s právem na spravedlivý proces, zaručeným v čl. 36 odst. 1 Listiny, přičemž konstatoval, že pro oceňování rodinného domu „nákladovým způsobem (…) platí ustanovení § 5 citovaného zákona; to však odvolací soud nevzal v úvahu, a z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by byl odvolací soud tomuto ustanovení věnoval pozornost. Z ustanovení § 5 odst. 2 věty druhé přitom zcela jednoznačně vyplývá, že ve stanovených cenách a postupech se zohledňují i vlivy působící na úroveň a relace cen staveb na trhu. Proto závěr odvolacího soudu, že pro účely dražby a určení výsledné ceny je třeba vycházet z ceny určené stanovenými způsoby (s odvoláním na ustanovení, která odvolací soud výslovně uvedl), tzv. ceny vyhláškové (administrativní), neodpovídá platné právní úpravě, resp. jejímu ústavně konformnímu výkladu“.

22. Výše popsaný způsob určování ceny obvyklé, tj. porovnáním cen na základě statistického vyhodnocení skutečně realizovaných prodejů, ostatně v nyní projednávaném případě použili i znalci v obou výše citovaných znaleckých posudcích při ocenění předmětné nemovitosti, původně ve vlastnictví stěžovatele. Nicméně dospěli k odlišným hodnotám (1 600 000 Kč, resp. 2 315 000 Kč), a to z důvodu nesprávného určení oceňované nemovitosti (zahrnutí i garáže), resp. nezohlednění skutečných vlastnických vztahů k předmětné nemovitosti, kdy byla oceňována nemovitost jako celek, nikoliv vlastnického podílu stěžovatele k ní o velikosti 11/12, na což ostatně upozornil i městský soud v odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku. Přesto za této situace, kdy městský soud sám konstatoval, že „jsou shora uvedené posudky pro uvedené nedostatky nepoužitelné“, nepostupoval za účelem určení ceny obvyklé u předmětné nemovitosti, tedy zjištění skutečnosti, kterou učinil rozhodující pro posouzení otázky existence škody, jejíž náhrady se po státu stěžovatel domáhal, cestou provedení dalšího znaleckého posudku, který by uvedené nedostatky zhojil, jelikož to „nepovažoval za potřebné“, neboť „obvyklou cenu v tomto případě vyjadřuje cena dosažená při dražbě“. Jak již bylo výše rekapitulováno, městský soud totiž dospěl k závěru, že v případě, kdy „je konkrétní věc v konkrétní době skutečně prodána za sjednanou cenu, přičemž se jedná o obvyklý prodej s vyloučením možných mimořádných okolností, je skutečně dosažená cena cenou obvyklou“. Uvedené dle městského soudu platí i pro případy, kdy je prodej věci realizován formou veřejné dražby, a proto za cenu obvyklou „je třeba považovat cenu skutečně dosaženou dražbou, nikoliv cenu stanovenou odhadem v průběhu exekuce před vlastní dražbou, popř. po provedení dražby, neboť odhad je ze své povahy právě jen odhadem ceny, avšak vlastní realizací prodeje je určena skutečná cena odpovídající nabídce a poptávce na trhu, (…) neboť právě za tuto cenu bylo lze danou nemovitost na běžném trhu nemovitostí v uvedené době prodat, resp. koupit“.

Sbirka_nalezu-77.indd 682 18.11.16 13:59

23. Ústavní soud se s tímto právním závěrem městského soudu neztotožňuje, neboť je toho názoru, že se nachází v extrémním rozporu nejen s provedenými skutkovými a právními zjištěními nyní projednávaného případu, ale obecně i s principy spravedlnosti, když se městským soudem učiněný výklad pojmu „cena obvyklá" (ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku) a jím použitý způsob jejího určení zcela míjí nejen s jeho samotným smyslem (účelem), ale nachází se i v přímém rozporu s výše uvedenými požadavky a konkrétními způsoby stanovenými zákonem o oceňování majetku pro určení ceny obvyklé, zejména pak s požadavkem předvídaným ve větě třetí citovaného ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku, dle něhož se při určení ceny obvyklé „zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv", tedy i výše zmíněné „tržní vlivy".

24. Městský soud tak nicméně dle názoru Ústavního soudu neučinil, neboť vlastní způsob určení ceny obvyklé u předmětné nemovitosti založil na paralelním srovnání prodeje nemovitosti ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení s jejím prodejem na trhu s nemovitostmi, když „realizací prodeje (ve veřejné dražbě) je určena skutečná cena odpovídající nabídce a poptávce na trhu". Tento předpoklad ovšem dle Ústavního soudu zcela pomíjí realitu fungování trhu s nemovitostmi a nijak nereflektuje působení zmíněných „tržních vlivů" na samotný prodej nemovitosti a její prodejní cenu. Zatímco při prodeji nemovitosti na realitním trhu představují tyto „tržní vlivy" pro prodávajícího jeden z určujících momentů jak pro nastavení podmínek prodeje nemovitosti (včetně stanovení ceny a způsobu prodeje), tak i pro konečné rozhodnutí o jejím prodeji (z hlediska šíře poptávky, výběru kupujícího a nejvýhodnější nabídky), při prodeji nemovitosti ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení jsou (měly by být) tyto vlivy zohledněny pouze při stanovení odhadní (obvyklé) ceny nemovitosti. Při samotném prodeji ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení, jejímž primárním cílem je urychlené zpeněžení majetku povinného a následné uspokojení jeho věřitelů, jsou již ovšem zjevně potlačeny, což se projevuje již v úvodním stadiu nastavení podmínek pro její prodej, kde dochází k faktickému zúžení okruhu případných zájemců o nákup předmětné nemovitosti, ať již v důsledku absence komerční inzerce na realitním trhu, kdy je informovanost veřejnosti zajištěna pouze cestou vyvěšení dražební vyhlášky, tak kupříkladu stanovením povinnosti dražitelů složit jistotu. Nejmarkantněji se pak vyloučení působení zmíněných „tržních vlivů" při prodeji nemovitosti ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení projevuje v jeho finální fázi, a to v důsledku stanovení „ceny nejnižšího podání" (§ 336e odst. 1 o. s. ř.), která je vždy nesrovnatelně nižší, než je cena odhadní či dokonce cena tržní. Navíc za situace, kdy jeden z dražitelů učiní toto nejnižší podání a nedojde k následnému příhozu, a tedy jejímu navýšení, dochází zpravidla k „udělení příklepu", a tedy k realizaci prodeje (ve smyslu ustanovení § 336j odst. 3 o. s. ř. ve spojení

Sbirka_nalezu-77.indd 683 18.11.16 13:59

s § 52 exekučního řádu), a to bez ohledu na stanovisko povinného (vlastníka nemovitosti), jak tomu ostatně bylo i v nyní projednávaném případě.

25. V této souvislosti lze poukázat i na skutečnost, že takový prodej nemovitosti ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení a takto získaná cena by stěží mohly být zařazeny do uvedené množiny (databáze) skutečně realizovaných prodejů nemovitostí, relevantních pro porovnání a určení ceny obvyklé u jiné nemovitosti, neboť právě realizace prodeje nemovitosti ve veřejné dražbě v rámci exekučního řízení bezesporu představuje právě jeden z příkladů působení „mimořádných okolností trhu", mezi něž citované ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku mimo jiné řadí stav tísně prodávajícího, jejichž vliv musí být při stanovení ceny obvyklé vyloučen.

V. Závěr

26. Pokud tedy městský soud v nyní projednávaném případě při hodnocení otázky existence škody, jejíž náhrady se po státu stěžovatel domáhal podle zákona č. 82/1998 Sb., vycházel ze skutečnosti, že cenu obvyklou předmětné nemovitosti ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku „v tomto případě vyjadřuje cena dosažená při dražbě", aniž by však vzal vůbec do úvahy výše uvedené okolnosti a zohlednil zákonem stanovené požadavky a konkrétní způsoby určení ceny obvyklé, zatížil své rozhodnutí protiústavním deficitem, v jehož důsledku došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Jestliže za dané situace Nejvyšší soud napadeným usnesením následně odmítl stěžovatelovo dovolání, je třeba konstatovat, že ani Nejvyšší soud nedostál své ústavní povinnosti chránit základní práva a svobody stěžovatele (čl. 4 Ústavy České republiky), která není vyhrazena toliko Ústavnímu soudu, nýbrž i soudům obecným, a ani v této oblasti by proto Ústavní soud neměl roli Nejvyššího soudu nahrazovat.

28. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) citovaného zákona napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil. Úkolem městského soudu tak bude v odvolacím řízení daný případ posoudit znovu při vázanosti právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že bude jeho povinností při určení ceny obvyklé předmětné nemovitosti, tedy skutečnosti, kterou učinil rozhodující pro posouzení otázky existence škody, jejíž náhrady se po státu stěžovatel podle zákona č. 82/1998 Sb. domáhal, vzít do úvahy výše uvedené okolnosti a zohlednit zákonem o oceňování majetku stanovené požadavky a konkrétní způsoby určení ceny obvyklé ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku, příp. za tímto účelem přistoupit k provedení nového znaleckého posudku.

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

Sbirka_nalezu-77.indd 684 18.11.16 13:59

Č. 115
K interpretaci procesních předpisů určených k ochraně práv žadatele o informace

Procesní předpisy určené k ochraně práv žadatele o informace je nutno vykládat takovým způsobem, aby byly účinné v praxi. Nelze je vykládat způsobem, který ochranu odepírá, aniž by pro to existovaly pádné důvody.

Aplikace třicetidenní lhůty podle § 16a odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, pokud ve věci poskytnutí daných informací konkrétním povinným subjektem již jednou správní soud rozhodoval a pravomocně shledal, že dožadovaná osoba je povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je nepřiměřeným omezením základních práv žadatele o informace, neboť je v rozporu s jeho právem na soudní ochranu a v rozporu s procesními závazky vyplývajícími z práva na informace podle čl. 17 Listiny. Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Rovněž není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 16. června 2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14 ve věci ústavní stížnosti Seznam.cz, a. s., se sídlem Radlická 10, Praha 5, zastoupené JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 26/2014-62 ze dne 19. 11. 2014, jímž byla odmítnuta stěžovatelčina žaloba a byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2014 č. j. 62 A 85/2013-47, kterým byla vedlejší účastnici řízení uložena povinnost vyřídit stěžovatelčinu žádost o poskytnutí informace, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a CHAPS, spol. s r. o., se sídlem Bráfova 21, Brno, zastoupené JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., se sídlem Praha 4, Na Pankráci 1683/127, jako vedlejší účastnice řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 685 18.11.16 13:59

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 26/2014-62 ze dne 19. 11. 2014 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Ústavní stížností stěžovatelka napadla v záhlaví tohoto rozhodnutí uvedený rozsudek a navrhla jeho zrušení pro rozpor se svými ústavně zaručenými právy na informace a spravedlivý proces. Přitom odkázala na čl. 17 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva").

2. Dne 21. 11. 2011 se stěžovatelka obrátila na společnost CHAPS, spol. s r. o., (dále jen CHAPS) se žádostí o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Požadovala kompletní a aktualizovaná zdrojová data celostátního informačního systému o jízdních řádech. CHAPS totiž byla na základě smlouvy s Ministerstvem dopravy pověřena vedením celostátního informačního systému o jízdních řádech podle § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

3. CHAPS stěžovatelce dopisem sdělila, že není povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ministerstvo dopravy tento názor následně potvrdilo.

4. Dne 7. 6. 2013 však Krajský soud v Brně sdělení Ministerstva dopravy a CHAPS, která považoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zrušil a rozhodl, že CHAPS je v případě vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech veřejnou institucí, a vztahuje se na ni tedy při této činnosti povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud tento svůj závěr založil na skutečnosti, že CHAPS byla pro potřeby veřejnosti pověřena veřejnoprávní smlouvou ze dne 27. 7. 2001 vedením celostátního informačního systému o jízdních řádech ve smyslu § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Kasační stížnost CHAPS proti tomuto rozhodnutí byla dne 27. 9. 2013 odmítnuta.

5. Stěžovatelka požadované informace od CHAPS ani po rozhodnutí krajského soudu nezískala a neobdržela ani žádné rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí požadované informace. Proto podala dne 6. 9. 2013

Sbirka_nalezu-77.indd 686 18.11.16 13:59

proti postupu CHAPS stížnost k Ministerstvu dopravy podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, který dává žadateli o informaci možnost podat stížnost, pokud mu po uplynutí lhůty nebyla poskytnuta informace nebo nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Následně podala stěžovatelka dle § 79 soudního řádu správního žalobu na nečinnost CHAPS ve vyřizování její žádosti ze dne 21. 11. 2011.

6. Dne 23. 1. 2014 Krajský soud v Brně žalobě vyhověl a uložil CHAPS vyřídit žádost stěžovatelky o poskytnutí informací ze dne 21. 11. 2011 ve lhůtě patnácti dnů od právní moci rozsudku. Námitku CHAPS, že stěžovatelka nepodala včas stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, neshledal důvodnou.

7. Podle krajského soudu lhůta pro vyřízení žádosti stěžovatelky uplynula již v roce 2011 a CHAPS ji měla vyřídit poté, co krajský soud postavil najisto, že je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví třicetidenní lhůtu pro podání žádosti, se na tuto situaci přímo nevztahuje. A není namístě ani analogická aplikace lhůty, neboť by pro stěžovatelku byla neproporcionální a významně k její tíži. Navíc podle krajského soudu povinností stěžovatelky ani vůbec nebylo podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť CHAPS již jednou ve věci rozhodl.

8. Toto rozhodnutí krajského soudu však napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil a rozhodl, že se žaloba odmítá, neboť stěžovatelka řádně nevyčerpala procesní prostředky nápravy, které měla k dispozici ve správním řízení, neboť stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím podala opožděně.

9. Podle Nejvyššího správního soudu je žadatel o informace povinen nejdříve podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a teprve poté podat žalobu podle § 79 soudního řádu správního, a to i v případě, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu poté, co soud jeho původní rozhodnutí o žádosti o informace zrušil. I za této situace totiž stále existuje možnost, že bude nápravy dosaženo přímo u správních orgánů, a bude tak možné předejít soudnímu řízení.

10. Nejvyšší správní soud současně zdůraznil, že využití možnosti ochrany před nečinností u správního orgánu předpokládá, že účastník bude respektovat zákonem stanovené požadavky pro uplatnění takového prostředku. Podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je stížnost nutno podat u povinného subjektu do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace.

11. Podle Nejvyššího správního soudu začala CHAPS běžet pro vyřízení žádosti stěžovatelky nová patnáctidenní lhůta od právní moci rozsudku

Sbirka_nalezu-77.indd 687 18.11.16 13:59

krajského soudu ze dne 7. 6. 2013. Tato lhůta skončila dne 2. 7. 2013 a následujícího dne začala běžet třicetidenní lhůta pro podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti stanovená v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato lhůta stěžovatelce marně uplynula dne 1. 8. 2013, a proto její stížnost podaná dne 6. 9. 2013 byla opožděná. Nejvyšší správní soud dodal, že pokud měla stěžovatelka zájem na rychlosti řízení, bylo namístě, aby se o počátek běhu lhůty k vyřízení své žádosti o informace včas zajímala.

II. Argumentace stran

12. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že výklad zákona o svobodném přístupu k informacím provedený Nejvyšším správním soudem, konkrétně aplikace lhůty podle § 16a odst. 3 tohoto zákona, byl přepjatě formalistický a zasáhl do jejího ústavně zaručeného práva na informace. Podle stěžovatelky je analogická aplikace tohoto ustanovení nepřípustně extenzivní. Ustanovení § 16a odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím jednoznačně směřuje pouze na případy, kdy povinný subjekt zůstane nečinný po podání či doplnění žádosti. Toto ustanovení tedy nikterak neupravuje situaci, kdy je povinný subjekt nečinný poté, co bylo jeho rozhodnutí zrušeno správním soudem.

13. Navíc stěžovatelka nemohla v době po zrušujícím rozsudku vůbec vědět, od kdy by jí snad měla plynout lhůta pro podání stížnosti. Nejvyšší správní soud na stěžovatelku klade nároky, které nijak nevyplývají ani ze zákona, ani ze zavedené praxe a soudní judikatury.

14. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu také dle stěžovatelky vede k absurdnímu stavu, při kterém je CHAPS povinen její žádost o informace vyřídit, avšak stěžovatelka nedisponuje žádnými prostředky ochrany proti nečinnosti CHAPS, a tato povinnost je tak nevynutitelná.

15. CHAPS ve svém vyjádření navrhla, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť jejím obsahem je pouhý nesouhlas stěžovatelky s výkladem podústavního práva. CHAPS s tímto výkladem, tak jak byl proveden Nejvyšším správním soudem, souhlasí. Nesouhlasí s výkladem poskytnutým krajským soudem, podle kterého je fakticky jedno, kdy je stížnost podle § 16a odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím podána. Taková situace by pro povinné subjekty představovala značné narušení jejich právní jistoty, neboť by pozbyly jistoty, zda jim stále hrozí úspěšné podání žaloby na nečinnost. CHAPS také ve věci nespatřuje žádný zásah do práva stěžovatelky na informace, neboť jí nic nebrání, aby žádost podala opětovně.

Sbirka_nalezu-77.indd 688 18.11.16 13:59

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Obecné principy

16. Podle čl. 17 Listiny je právo na informace zaručeno a státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.

17. Právo na informace vyplývá přímo z Listiny a podústavní předpisy jej pouze provádí. Podústavní předpis ani jeho výklad nemohou právo omezit nad rámec umožněný Listinou. K provedení čl. 17 odst. 5 Listiny byl vydán zákon o svobodném přístupu k informacím, který je obecným právním předpisem zajišťujícím právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, veřejné instituce i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Ústavní soud ve své judikatuře [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1885/09 ze dne 5. 5. 2010 (N 103/57 SbNU 335)] vychází z toho, že pokud Listina v čl. 17 odst. 1 zaručuje právo na informace, tedy veřejné subjektivní právo, míní se tím automaticky odpovídající povinnost veřejné moci umožnit realizaci tohoto práva. Tomu svědčí zpravodajská zpráva společného zpravodaje výboru Sněmovny národů a Sněmovny lidu Federálního shromáždění dr. V. Ševčíka při přijímání Listiny: „… každý má mít možnost jakýmkoli způsobem či prostředkem vyjádřit se ke všemu, co pokládá za vhodné, a dále, aby každý měl – nikoliv však jen pro tento účel – dostatek informací získaných podle vlastní volby, aniž v tomto směru by byl omezován ingerencí státní moci kteréhokoliv stupně a druhu. Naopak státním orgánům je výslovně uložena povinnost o své činnosti poskytovat informace, a to způsobem, který z hlediska účelu bude dostatečný.“ Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) trefně vysvětluje podstatu práva na informace ve věci *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku* (rozsudek ze dne 14. 4. 2009 č. 37374/05, § 36) tak, že stát má povinnost bez vážných důvodů nebránit toku informací požadovaných stěžovatelem. Je totiž nutné vyloučení bariér tam, kde je jediným důvodem takových bariér informační monopol státu.

18. Právo na informace není právem absolutním. Povinné subjekty tedy nemají povinnost poskytnout všechny informace. Poskytnutí může být odepřeno s ohledem na zájmy zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 1885/09 ze dne 5. 5. 2010 (N 103/57 SbNU 335)]. Toto odepření musí být nezbytné v demokratické společnosti, tedy zejména přiměřené sledovanému zájmu [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.), body 31 a následující; či nález sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217), body 56 a následující]. Nicméně tam, kde není naplněn žádný relevantní zájem na odepření informace, poskytnutí informace odmítnout nelze. Důvodem tvořícím bariéru

Sbirka_nalezu-77.indd 689 18.11.16 13:59

získání informací nemohou být ani procedurální pravidla, vykládaná v neprospěch žadatele o informaci v situaci, kdy se spoléhá na vázanost veřejné moci soudním rozhodnutím.

19. Základní práva, včetně práva na informace, jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy). Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může stanoveným způsobem domáhat svého práva u soudu. Podle čl. 13 Úmluvy každý, kdo vznese hájitelné tvrzení, že jeho právo bylo porušeno, musí mít účinné prostředky nápravy (co se podmínky hájitelnosti tvrzení týče, viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Klass a další proti Německu* ze dne 6. 9. 1978 č. 5029/71). Pokud se tedy žadatel spoléhá na to, že mu informace budou poskytnuty a povinný subjekt bude včas reagovat na soudní rozhodnutí, pak by soudy měly chránit důvěru občanů v právo [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455) či stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 28/09 ze dne 23. 6. 2009 (v SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz), bod 31] a ve vázanost veřejné moci vydanými soudními rozhodnutími.

20. Je ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, vztahující se zejména k čl. 8 a 10 Úmluvy, že z hmotněprávních ustanovení Úmluvy vyplývají pro státy i procesní závazky (viz například rozsudek ESLP ve věci *Taskin a další proti Turecku* ze dne 10. 11. 2004 č. 46117/99, § 118; či *Sanoma Uitgevers B.V. proti Nizozemsku* ze dne 14. 9. 2010 č. 38224/03, § 100). Rozhodovací proces ohledně těchto práv musí být spravedlivý a musí dostatečně zohlednit zájmy jednotlivce chráněné těmito právy. ESLP někdy tyto procedurální záruky považuje za součást kvality zákona, který je podkladem zásahu do práva (viz *Sanoma Uitgevers B.V. proti Nizozemsku*). Oproti tomu v případech pozitivních závazků, kde nelze mluvit o „zásahu" do práva ze strany orgánů veřejné moci, je otázka procedurálních záruk součástí vyvažování protichůdných zájmů (viz *Taskin a další proti Turecku*). Požadavky jsou však v obou případech obdobné. Musí existovat účinná a přístupná procedura, jíž se dotčená osoba může domoci svých práv (viz v případě přístupu k soukromým informacím, které spravuje stát, rozsudek ESLP ve věci *Joanna Szulc proti Polsku* ze dne 13. 11. 2012 č. 43932/08, § 86). Nutnost vykonat pravomocné rozhodnutí ve prospěch žadatele o informace nedávno zdůraznil ESLP ve věci *Guseva proti Bulharsku* (rozsudek ze dne 17. 2. 2015 č. 6987/07, § 59).

B. Aplikace obecných principů na nyní projednávaný případ

21. Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí odmítl poskytnout soudní ochranu stěžovatelce, která se domáhá svého práva na informace vůči CHAPS, neboť údajně řádně nevyčerpala prostředky ochrany v rámci příslušného zákona. Úkolem Ústavního soudu je tedy přezkoumat,

Sbirka_nalezu-77.indd 690 18.11.16 13:59

zda tento závěr může obstát s ohledem na výše uvedené ústavní principy garantující procesní ochranu základním právům.

22. Obecné soudy již dříve rozhodly, že CHAPS je v dané oblasti povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť na CHAPS byl převeden výkon činnosti, kterou podle § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, má vykonávat Ministerstvo dopravy. Tento názor obecných soudů je ústavně konformní a vychází z judikatury Ústavního soudu [viz nález sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129)]. Nakonec Ústavní soud ústavní stížnost CHAPS proti těmto rozhodnutím obecných soudů již odmítl jako zjevně neopodstatněnou [usnesení sp. zn. II. ÚS 3669/13 ze dne 15. 7. 2014 (v SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz)]. Pokud byl na CHAPS v této oblasti přenesen výkon veřejné moci, dostává se věc do působnosti čl. 17 Listiny, který se vztahuje na přístup k informacím od státu jako nositele veřejné moci [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.), bod 50].

23. V případě, že je příslušný subjekt, na nějž se vztahuje informační povinnost, vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, potažmo z čl. 17 Listiny, nečinný, má žadatel možnost domáhat se soudní ochrany před správními soudy žalobou na nečinnost podle § 79 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení může žalobu na nečinnost podat pouze ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

24. Správní žaloba na nečinnost obecně splňuje požadavek na existenci nezbytných procedurálních záruk práva na informace podle čl. 17 Listiny a zajišťuje právo na přístup k soudu k ochraně práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na účinný prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy. Aby však tato žaloba plnila tuto ústavněprávní roli, tak její použití musí být účinné v praxi.

25. V nyní posuzované věci již správní soudy pravomocně rozhodly, že CHAPS je povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nemůže tedy být žádných pochyb o tom, že bylo povinností CHAPS o žádosti stěžovatelky o informace rozhodnout. CHAPS tak neučinila, čímž jednala nejen v rozporu se zákonem, ale dokonce i v rozporu s pravomocným soudním rozhodnutím, které výklad zákona v konkrétní situaci postavilo najisto. Takové jednání, a to zejména v situaci, kdy CHAPS vykonává veřejnou správu, je rozporné s principy právního státu, který je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád (viz výše bod 19). Nutnost vykonat pravomocné rozhodnutí ve prospěch žadatele o informace vyplývá i z citovaného rozhodnutí ESLP ve věci *Guseva proti Bulharsku* (viz výše bod 20).

Sbirka_nalezu-77.indd 691 18.11.16 13:59

26. Za této situace stěžovatelka hledala ochranu svého základního práva před správními soudy. Krajský soud jí ochranu poskytl, Nejvyšší správní soud však v napadeném rozsudku nikoliv. Sporným se mezi těmito soudy stal výklad toho, jak měla stěžovatelka před podáním žaloby na nečinnost postupovat. Zda měla nejdříve podat stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím a zda pro tento postup byla omezena lhůtou podle § 16a odst. 3 tohoto zákona, či nikoliv. Stěžovatelka tuto stížnost podala, avšak dle Nejvyššího správního soudu po lhůtě zakotvené v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy nikoliv řádně.

27. Podle Nejvyššího správního soudu povinnost podat stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá ze zásady subsidiarity správního soudnictví, neboť i v situaci stěžovatelky stále není vyloučena možnost, že bude nápravy dosaženo přímo u správních orgánů, a bude tak možné předejít soudnímu řízení. Ústavní soud nikterak nerozporuje závěr Nejvyššího správního soudu, že subsidiarita správního soudnictví vyžaduje nejdříve bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků nápravy ve správním řízení, zde tedy v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Je tedy namístě vyžadovat, aby i žadatel o informace v situaci, v jaké se nacházela stěžovatelka (kde již soudní ochrana byla jednou úspěšně aktivována), měl povinnost podat stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud však podle názoru Ústavního soudu již dostatečně nezohlednil konkrétní procesní pozici stěžovatelky při aplikaci lhůty podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

28. Subsidiaritou správního soudnictví lze ospravedlnit nutnost podání stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv však již aplikaci lhůty podle § 16a odst. 3 tohoto zákona. Tuto lhůtu Nejvyšší správní soud odůvodnil poukazem na nutnost „respektovat zákonem stanovené požadavky pro uplatnění" stížnosti. Zákon však takový požadavek nestanoví; byl dotvořen až interpretací provedenou v napadeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

29. Nejvyšší správní soud měl na mysli využití lhůty podle § 16a odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého se tato stížnost podává u povinného subjektu do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. Počátek této lhůty je odvislý od marného uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti, jež plyne od jejího přijetí (nebo doplnění) povinným subjektem [§ 14 odst. 5 písm. d)]. Původní lhůta pro vyřízení stěžovatelčiny žádosti o poskytnutí informací však začala plynout již dne 22. 11. 2011. Za situace, kdy od podání žádosti o informace uplynula doba cca jednoho a půl roku (a tedy již dávno uplynuly původní

Sbirka_nalezu-77.indd 692 18.11.16 13:59

lhůty předvídané v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), nelze za použití běžných výkladových metod lhůtu podle § 16a odst. 3 aplikovat, neboť žádný z okamžiků, od nichž by mohl běh lhůty pro podání stížnosti běžet, nenastal. V úvahu tak přichází toliko analogická aplikace, tak jak ji v neprospěch stěžovatelky jako žadatelky o informace provedl Nejvyšší správní soud tak, že nová lhůta započala stěžovatelce běžet od právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu.

30. Problematikou lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi se Ústavní soud ve své judikatuře již vícekrát zabýval. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval: „Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ Obdobným způsobem v řadě svých rozhodnutí tuto otázku vyložil i Nejvyšší správní soud (např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004-110). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.) Ústavní soud uvedl: „Zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.“ [obdobně i nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.)]. Nutno dodat, že na rozdíl od těchto případů v nyní posuzované věci Ústavní soud nerozhoduje o protiústavnosti nějaké zákonné lhůty, ale o možnosti zákonnou lhůtu analogicky aplikovat v neprospěch stěžovatelky. Přesto jsou citované principy aplikovatelné i v nynějším případě.

31. Obecně je tedy existence lhůt zcela v souladu s ústavním pořádkem, neboť sleduje legitimní cíl omezení nejistoty v právních vztazích. Musí tak však činit přiměřeným způsobem. Ústavní soud shledal, že tento vztah proporcionality nebyl v nyní posuzovaném případě dodržen.

32. K argumentaci CHAPS o ochraně její právní jistoty Ústavní soud podotýká, že je vůbec otázkou, zda aplikace třicetidenní lhůty v nyní posuzovaném případě vůbec sleduje legitimní cíl ochrany právní jistoty stěžovatelky a CHAPS. Právní jistotu zde lze totiž naopak spatřovat v tom, že CHAPS byla povinna reagovat na vykonatelný rozsudek krajského soudu, podle kterého je povinným subjektem. Nejde tedy o situaci, kdy povinný subjekt třeba omylem opomene vyřídit žádost o informace. CHAPS o pravomocném rozsudku krajského soudu, z něhož vyplývala její povinnost žádost vyřídit, věděla a celé

Sbirka_nalezu-77.indd 693 18.11.16 13:59

žádosti stěžovatelky o poskytnutí informace, jak vyplývá z její rozsáhlé právní obrany, věnovala velmi pečlivou pozornost. CHAPS se však vědomě rozhodla rozsudek krajského soudu ignorovat, což je stěží akceptovatelné (viz bod 25 výše). Pokud tedy v dané věci může vůbec třicetidenní lhůta plnit nějaký legitimní cíl, jde o cíl, který má relativně nízkou váhu.

33. Co se týče dopadu aplikace třicetidenní lhůty na práva stěžovatelky, tak především ve všech případech, jež jsou v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zmiňovány, je počátek třicetidenní lhůty pro podání stížnosti z pohledu žadatele o informace stanoven zřetelně, jasně a srozumitelně. Žadatel ve všech těchto případech ví, že došlo ke skutečnosti, jež je pro počátek běhu lhůty určující, tedy ví o tom, že třicetidenní lhůta je v běhu, a tedy okamžik jejího uplynutí je pro žadatele lehce zjistitelný, a dodržení lhůty je tak zcela v jeho dispozici. Zmeškání lhůty, tj. nepodání stížnosti ve lhůtě, je v takovém případě přičitatelné žadateli o informace a nemožnost obrátit se poté na soud je pro žadatele negativním, avšak při jasné právní úpravě nikoli nespravedlivým důsledkem. Analogická aplikace třicetidenní lhůty nebyla však pro stěžovatelku jako žadatele o informaci předvídatelná a do jejího práva na soudní ochranu, která jí byla odepřena, zasáhla velmi podstatně.

34. Ústavní soud uznává, že výklad provedený Nejvyšším správním soudem není arbitrární či zjevně nesprávný. Avšak ani výklad druhý, provedený krajským soudem, že třicetidenní lhůta pro podání stížnosti se v případě stěžovatelky vůbec neuplatní, se nejeví jako arbitrární či nesprávný. Přitom tento výklad je šetrnější k základním právům stěžovatelky na soudní ochranu a na informace. Výklad procesních norem v řízení, kde se osoba domáhá ochrany svého základního práva, musí být veden způsobem, který toto právo účinně chrání. Jak Ústavní soud opakovaně konstatoval, je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody (princip *in dubio pro libertate*) [srov. nález sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), bod 50, nález sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685), nález sp. zn. Pl ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409) či nález sp. zn. II. ÚS 1375/11 ze dne 11. 9. 2012 (N 156/66 SbNU 331), bod 36].

35. Zároveň výklad, že třicetidenní lhůta se na situaci, ve které se nacházela stěžovatelka, neuplatní, právní jistotu všech účastníků zachovává zcela dostatečně. Stěžovatelka i CHAPS jasně vědí, že po právní moci rozhodnutí krajského soudu, které CHAPS shledalo povinným subjektem, je povinností CHAPS o žádosti stěžovatelky rozhodnout. Zároveň se stále uplatní jednoroční lhůta pro podání žaloby na nečinnost podle § 80 soudního řádu správního, jak správně uvedl i Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku.

Sbirka_nalezu-77.indd 694 18.11.16 13:59

36. Aplikace třicetidenní lhůty pro podání stížnosti je problematická i z praktického hlediska. Lze totiž předpokládat, jak tomu nakonec bylo i v tomto případě, že neúspěšný povinný subjekt podá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Proto nelze zároveň očekávat, pokud s názorem krajského soudu nesouhlasí, že povinný subjekt paralelně s podáním kasační stížnosti o žádosti o informace rozhodne. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zpravidla nerozhodne ve lhůtě pro podání stížnosti podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tak by musely být tyto stížnosti podávány prakticky ve všech případech, kde předtím rozhodl správní soud, což by zbytečně zatěžovalo jak správní úřady, tak i žadatele o informace.

37. Lze tedy shrnout, že stěžovatelka se spolehla na pravomocný rozsudek, který CHAPS prohlásil za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tím odpadl důvod, na základě kterého CHAPS poskytnutí požadovaných informací původně odmítla. Stěžovatelka mohla předpokládat, že nyní již CHAPS na její žádost věcně zareaguje, neboť byla nyní vázána nejen zákonem, ale i soudním rozhodnutím. Stěžovatelka zjevně nepočítala s tím, že CHAPS bude nečinná a že je třeba stížnost podat a řízení proti nečinnosti zahajovat. Za této situace je namístě trvat na závaznosti vydaných soudních rozhodnutí a v případě nečinnosti povinného subjektu poskytnout žadateli o informace co nejširší ochranu.

38. Procesní předpisy určené k ochraně práv žadatele o informace je nutno vykládat takovým způsobem, aby byly účinné v praxi. Nelze je vykládat způsobem, který ochranu odepírá, aniž by pro to existovaly pádné důvody. Ústavní soud žádné takové pádné důvody v tomto případě neshledal.

39. V posuzovaném případě tedy Ústavní soud uzavírá, že aplikace třicetidenní lhůty podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud ve věci poskytnutí daných informací konkrétním povinným subjektem již jednou správní soud rozhodoval a pravomocně shledal, že dožadovaná osoba je povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je nepřiměřeným omezením základních práv žadatele o informace, neboť je v rozporu s jeho právem na soudní ochranu a v rozporu s procesními závazky vyplývajícími z práva na informace podle čl. 17 Listiny. Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Rovněž není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím.

40. Z těchto důvodů proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona napadené rozhodnutí zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 695 18.11.16 13:59

41. Ústavní soud dodává, že v důsledku tohoto rozhodnutí, jímž byl zrušen napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, se obnovila vykonatelnost rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 85/2013-47 ze dne 23. 1. 2014. Je tedy povinností CHAPS ve lhůtě patnácti dnů od doručení tohoto nálezu Ústavního soudu vyřídit žádost stěžovatelky o poskytnutí informací ze dne 21. 11. 2011.

Sbirka_nalezu-77.indd 696 18.11.16 13:59

Č. 116
K počítání lhůty pro rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě

V situaci, kdy je o vzetí obviněného do vazby rozhodnuto usnesením stížnostního soudu o stížnosti státního zástupce proti rozhodnutí vazebního soudu, kterým se obviněný ponechává na svobodě, se tříměsíční lhůta k rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě dle § 72 odst. 1 trestního řádu počítá od dne nabytí právní moci usnesení stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby. Nepřezkoumání důvodnosti vazby nejpozději tři měsíce po právní moci rozhodnutí stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby v situaci, kdy obviněný byl v mezičase dodán do výkonu vazby, zakládá porušení ústavně zaručeného práva na osobní svobodu zaručeného v čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Kateřiny Šimáčkové (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 16. června 2015 sp. zn. I. ÚS 1119/15 ve věci ústavní stížnosti Quang Ha Xuan, právně zastoupeného JUDr. Jiřím Novákem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti usnesení Okresního soudu v Děčíně ze dne 1. 12. 2014 č. j. 0 Nt 319/2014-17 a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2015 č. j. 4 To 24/2015-42, jimiž bylo rozhodnuto o ponechání stěžovatele ve vazbě.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2015 č. j. 4 To 24/2015-42 bylo porušeno základní právo stěžovatele na osobní svobodu garantované v čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Toto rozhodnutí se proto ruší.

II. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Rekapitulace obsahu ústavní stížnosti a procesního vývoje v předmětné věci

1. Podáním učiněným ve lhůtě a splňujícím i další podmínky podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,

Sbirka_nalezu-77.indd 697 18.11.16 13:59

(dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel s odkazem na porušení svých ústavně zaručených práv domáhal zrušení v záhlaví citovaných usnesení Okresního soudu v Děčíně (dále též jen „vazební soud“) a Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též jen „stížnostní soud“), jimiž bylo rozhodnuto o jeho ponechání ve vazbě.

2. Dne 10. 4. 2014 bylo proti stěžovateli a dalším spoluobviněným policejním orgánem zahájeno trestní stíhání pro podezření ze spáchání přečinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy ve formě spolupachatelství a ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku a § 23 trestního zákoníku k § 283 odst. 1 trestního zákoníku. Toto usnesení všichni obvinění převzali dne 10. 4. 2014 s tím, že jeho obsah jim byl přetlumočen přibraným soudním tlumočníkem, a následně s překladem toto rozhodnutí stěžovatel převzal dne 23. 4. 2014. Opatřením policejního orgánu ze dne 5. 9. 2014 bylo jednání obviněných překvalifikováno v souladu s § 160 odst. 6 trestního řádu na zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 3 písm. c) trestního zákoníku ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku a ve formě spolupachatelství podle § 23 trestního zákoníku, toto stěžovatel převzal dne 16. 9. 2014.

3. Usnesením vazebního soudu ze dne 12. 4. 2014 č. j. 0 Nt 120/2014-12 byl stěžovatel ponechán na svobodě za současného vyslovení dohledu probačního úředníka.

4. Na základě stížnosti podané státním zástupcem bylo toto usnesení vazebního soudu stížnostním soudem zrušeno usnesením ze dne 11. 6. 2014 č. j. 4 To 168/2014-27 s tím, že stížnostní soud vzal stěžovatele do vazby z důvodu dle § 67 písm. a) trestního řádu. Na stěžovatele byl z důvodu jeho nedosažitelnosti vazebním soudem dne 6. 8. 2014 pod sp. zn. 0 Nt 120/2014 vydán příkaz k dodání do výkonu vazby. Stěžovatel byl zadržen cizineckou policií podle § 75 trestního řádu a dodán do výkonu vazby do Vazební věznice Teplice až dne 6. 9. 2014 na základě příkazu k dodání do vazby vydaného vazebním soudem dne 6. 8. 2014.

5. Vazba byla přezkoumána státním zástupcem podle § 71 odst. 1 trestního řádu dne 2. 10. 2014 s tím, že státní zástupce u stěžovatele shledal, že vazební důvod dle § 67 písm. a) trestního řádu nadále trvá. Státní zástupce uvedl, že běh vazební lhůty podle § 72 odst. 1 trestního řádu počal běžet okamžikem zadržení stěžovatele a jeho dodání do výkonu vazby, tj. dnem 6. 9. 2014. Toto sdělení státního zástupce stěžovatel převzal dne 7. 10. 2014, jeho obhájce dne 6. 10. 2014 a Vazební věznice Teplice taktéž téhož dne.

6. S ohledem na takto ustanovený konec tříměsíční zákonné lhůty na den 6. 12. 2014 státní zástupce v souladu s § 71 odst. 1 trestního řádu opětovně přezkoumal, zdali u stěžovatele nedošlo ke změně vazebních

Sbirka_nalezu-77.indd 698 18.11.16 13:59

důvodů, přičemž dospěl k závěru, že od posledního rozhodnutí stížnostního soudu ze dne 11. 6. 2014, kterým bylo rozhodnuto, že se stěžovatel bere do vazby, k žádným změnám nedošlo a u stěžovatele nadále trvá důvod vazby dle § 67 písm. a) trestního řádu. Z tohoto důvodu podal vazebnímu soudu návrh na ponechání stěžovatele nadále ve vazbě.

7. Zároveň stěžovatel podal dne 31. 10. 2014 na stížnostní soud návrh na vydání příkazu k propuštění z vazby, která byla státním zástupcem vyhodnocena jako žádost o propuštění z vazby na svobodu. S ohledem na výše řečené státní zástupce této žádosti nevyhověl a předložil ji vazebnímu soudu dle § 73b odst. 2 trestního řádu s návrhem na její zamítnutí.

8. Dne 1. 12. 2014 vazební soud přezkoumal ve vazebním zasedání návrhy státního zástupce i návrh obhajoby ze dne 31. 10. 2014, který rovněž posoudil jako žádost stěžovatele o propuštění z vazby, a vyslechl stěžovatele. Soud dospěl k tomu, že lhůtu tří měsíců pro rozhodnutí o dalším trvání vazby podle § 72 odst. 1 trestního řádu je třeba počítat nikoliv na základě „vykonatelnosti" pravomocného usnesení o vzetí do vazby či „platnosti" příkazu k dodání do vazby, což má být okamžik zadržení a dodání obviněného do výkonu vazby, tj. v konkrétním případě od 6. 9. 2014, jak tvrdí státní zástupce, ani od právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby, tj. v konkrétním případě od 11. 6. 2014, jak tvrdí obhajoba, nýbrž je nutno právní základ pro počítání propadné lhůty podle § 72 odst. 1 trestního řádu až od okamžiku zadržení shledat v § 72a odst. 4 trestního řádu, podle kterého doba trvání vazby se počítá ode dne, kdy došlo k omezení osobní svobody obviněného. Z tohoto důvodu soudce posoudil návrh státního zástupce jako podaný včas a žádost stěžovatele jako žádost o propuštění z vazby, neboť nebyly dány podmínky pro postup dle § 73b odst. 6 věty druhé trestního řádu. Dále vazební soud hodnotil důvody trvání vazby, přičemž na základě uvedených konkrétních skutečností shledal, že důvod dle § 67 písm. a) trestního řádu nadále trvá. Proto rozhodl tak, že žádost stěžovatele o propuštění z vazby podle § 71a trestního řádu zamítl a stěžovatele ponechal ve vazbě podle § 72 odst. 1 trestního řádu.

9. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel stížnost, o které stížnostní soud rozhodl tak, že podle § 149 odst. 1 písm. a) trestního řádu napadené usnesení zrušil, podle § 71a trestního řádu žádost stěžovatele o propuštění z vazby zamítl a podle § 72 odst. 1 trestního řádu stěžovatele ponechal ve vazbě z důvodu uvedeného v § 67 písm. a) trestního řádu (tzv. útěková vazba).

10. Rozhodnutím obecných soudů napadeným ústavní stížností stěžovatel vytýká porušení ústavně zaručených práv, a to práva na osobní svobodu zaručeného v čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") a čl. 5 odst. 1 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv

Sbirka_nalezu-77.indd 699 18.11.16 13:59

a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a práva na ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích ve smyslu čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny.

11. Jádro argumentace uplatňované stěžovatelem jak před obecnými soudy, tak nyní před Ústavním soudem, spočívá v tom, že soudy při rozhodování o jeho vazbě nedodržely zákonnou povinnost v tříměsíční lhůtě od právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby přezkoumat, zda vazební důvody stále trvají, a případně rozhodnout o jeho ponechání ve vazbě, jak je výslovně uvedeno v § 72 odst. 1 trestního řádu.

12. Ve stěžovatelově případě nabylo rozhodnutí o vzetí do vazby dle § 140 odst. 1 trestního řádu právní moci a vykonatelnosti dnem vydání stížnostním soudem, tedy 11. 6. 2014. Počínaje tímto dnem tak podle stěžovatele začala běžet tříměsíční lhůta pro rozhodnutí o ponechání stěžovatele ve vazbě, přičemž tak do 11. 9. 2014 nebylo učiněno, jelikož k dalšímu přezkumu důvodnosti vazby soud přikročil až 1. 12. 2014. Jinými slovy, v době od 11. 6. 2014 do 1. 12. 2014 nebylo vydáno žádné rozhodnutí o vazbě stěžovatele ve smyslu § 72 odst. 1 trestního řádu. Dle stěžovatele marným uplynutím tříměsíční lhůty pozbylo další trvání vazby svého právního základu, a stěžovatel tak měl být nejpozději dne 12. 9. 2014 i bez návrhu neprodleně propuštěn na svobodu. V rozhodnutích, na základě kterých byl ponechán ve vazbě, s ohledem na porušení § 72 odst. 1 trestního řádu, stěžovatel spatřuje zásah do svého ústavního práva na osobní svobodu. Byl totiž omezen na osobní svobodě i přesto, že uplynula lhůta pro rozhodnutí soudu o dalším trvání vazby, a proto měl být propuštěn na svobodu.

13. Porušení práva na ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích dle čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny stěžovatel spatřuje v nesprávné interpretaci a aplikaci zákonných norem, na základě čehož došlo k jeho protiústavnímu držení ve vazbě po dni 11. 9. 2014. Podle stěžovatele stížnostní soud v rozporu s obecně přijímaným výkladem i odbornou literaturou založil své rozhodnutí na aplikaci § 72a odst. 4 trestního řádu, podle kterého se doba trvání vazby počítá ode dne, kdy došlo k omezení osobní svobody obviněného, byť toto na posuzovaný případ vůbec nedopadá, a naproti tomu nedůvodně, vědomě a k jeho tíži nepoužil právní normu, kterou měl, tj. § 72 odst. 1 trestního řádu.

14. Vzhledem k obsahu stížnosti Ústavní soud detailně rekapituluje argumentaci soudů a stěžovatele k problematice interpretace předmětných procesních norem obsažených v trestním řádu. Vazební soud se k ní vyjadřuje velice stručně a v podstatě bez dalších právních úvah pouze uvádí, že právní základ pro počítání propadné lhůty podle § 72 odst. 1 trestního řádu až od okamžiku zadržení shledává v § 72a odst. 4 trestního řádu, podle kterého doba trvání vazby se počítá ode dne, kdy došlo k omezení osobní svobody obviněného. Nicméně, toto rozhodnutí není předmětem přezkumu, jelikož již bylo zrušeno stížnostním soudem. Je to právě

Sbirka_nalezu-77.indd 700 18.11.16 13:59

stížnostní soud, který k uvedenému právnímu názoru nabízí několik argumentů.

15. Dle stížnostního soudu smyslem tříměsíční lhůty v § 72 odst. 1 trestního řádu je zabezpečit právo obviněného na pravidelný přezkum důvodů vazby. Novela trestního řádu účinná ke dni 1. 1. 2012 zavedla jako určující okamžik nabytí právní moci usnesení o vzetí do vazby jakožto počátek pro tuto tříměsíční lhůtu. Podle § 72 odst. 1 trestního řádu ve spojení s § 140 odst. 1 písm. a) trestního řádu právní moc a vykonatelnost usnesení nastává, jestliže zákon proti němu stížnost nepřipouští, tedy v této situaci zcela jednoznačně dnem vydání usnesení stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby; ve stěžovatelově případě dne 11. 6. 2014.

16. Stížnostní soud však dovozuje, že § 72 odst. 1 trestního řádu o počátku běhu tříměsíční lhůty je nutno vykládat restriktivně, a to pouze na zákonodárcem předpokládaný standardní průběh vazebního řízení, kdy o návrhu státního zástupce na vzetí obviněného do vazby je rozhodnuto pozitivně. Platná a účinná úprava v § 72 odst. 1 trestního řádu dle stížnostního soudu nereflektuje situaci „svým způsobem výjimečnou", jež nastává v případě, kdy o vzetí obviněného do vazby rozhodne soud druhého stupně v rámci stížnostního řízení a kdy rozhodnutí o vzetí do vazby je vydáno a nabyde právní moci ještě před faktickým omezením osobní svobody obviněného. V takové situaci dle stížnostního soudu počítat lhůtu od právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby ve smyslu § 72 odst. 1 trestního řádu a od tohoto data rozhodovat každé tři měsíce na návrh státního zástupce o ponechání ve vazbě nelze. Osobní svoboda obviněného není typicky omezena ihned, jelikož v době vydání rozhodnutí je obviněný stíhán na svobodě. Pokud by obviněný nebyl do výkonu vazby dodán okamžitě, mohlo by se stát, že by soud musel v přípravném řízení „na prázdno" rozhodovat každé tři měsíce na návrh státního zástupce o ponechání ve vazbě (obviněného fakticky se nacházejícího na svobodě) z určitého vazebního důvodu, a to i v řádech měsíců a let. Zároveň by v této době ani vůbec nebyl stanoven počátek vazby ve smyslu § 72a odst. 4 trestního řádu. Dle stížnostního soudu je zároveň problematické konání vazebního zasedání bez možnosti výslechu a možnosti vyjádření ze strany obviněných při jejich absenci.

17. Podle stěžovatele naopak neexistuje pro výklad proti doslovnému znění § 72 odst. 1 trestního řádu jakýkoliv právní základ. Stěžovatel akceptuje možnost soudů dotvářet právo tam, kde znění zákona není zcela konkrétní, nikoliv však v posuzovaném případě, kde zákon zcela jasně mluví o počítání lhůty ode dne právní moci rozhodnutí.

18. V interpretaci a aplikaci práva ohledně počítání tříměsíční propadlé lhůty provedené stížnostním soudem za použití argumentu o nutnosti tuto posoudit ode dne faktického omezení osobní svobody z toho důvodu, že by jinak musel na prázdno ponechávat obviněného ve vazbě

Sbirka_nalezu-77.indd 701 18.11.16 13:59

z určitého vazebního důvodu, aniž by byl vůbec stanoven počátek vazby ve smyslu § 72a odst. 4 trestního řádu, stěžovatel taktéž shledává porušení práva na ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích dle čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny. Možnost, že od právní moci rozhodnutí stížnostního soudu o vzetí do vazby do faktického omezení osobní svobody by hypoteticky mohla uplynout i doba několik měsíců či let, má dle stěžovatele vést právě k úvaze, že právní účinky takového rozhodnutí musejí po určité době zaniknout, jelikož není možné splnit podmínku průběžné revize vazebních důvodů, které se mohou měnit i bez součinnosti obviněného, např. s ohledem na aktuální průběh trestního stíhání. Zároveň stěžovatel spatřuje pochybení obecných soudů ve vztažení § 72 odst. 4 trestního řádu o počítání doby trvání vazby ode dne, kdy došlo k omezení osobní svobody obviněného, na počítání tříměsíční lhůty pro rozhodování o dalším trvání vazby dle § 72 odst. 1 trestního řádu. Podle stěžovatele jde o dvě rozdílné lhůty, které není možné zaměňovat, přičemž užívá argument systematického zařazení § 72 odst. 4 trestního řádu, jakož i poukaz na komentářovou literaturu, kde je problém řešen shodně s názorem stěžovatele (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 854).

19. K argumentu stížnostního soudu o nemožnosti konat vazební zasedání v situaci, kdy by obviněný nebyl omezen na osobní svobodě, a zasedání se tak nezúčastnil, se stěžovatel vyjádřil v tom smyslu, že nic nevylučuje, aby se takový obviněný dostavil na vazební zasedání dobrovolně, a pokud by se tak nestalo, je ze strany soudu možné dosáhnout jeho přítomnosti např. předvedením, videokonferenčním hovorem či dalšími prostředky zajištění osoby dle trestního řádu.

20. Stěžovatel uzavřel, že stížnostní soud v rozporu s obecně přijímaným výkladem i odbornou literaturou založil své rozhodnutí na aplikaci § 72a odst. 4 trestního řádu, které na uvedený případ vůbec nedopadá, a naproti tomu nedůvodně, vědomě a k jeho tíži nepoužil právní normu, kterou měl, tj. § 72 odst. 1 trestního řádu. Takový výklad v rozporu se zněním zákona a v neprospěch obviněného dle stěžovatele odporuje limitům čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny.

II. Vyjádření stran řízení o ústavní stížnosti k jejímu obsahu

21. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastníky řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

22. Krajský soud v Ústí nad Labem ve vyjádření došlém dne 26. 5. 2015 sdělil, že názor soudu byl prezentován v ústavní stížností napadeném rozhodnutí, na které taktéž odkázal jako na vyjádření k ústavní stížnosti.

23. Okresní soud v Děčíně ve vyjádření došlém dne 4. 6. 2015 jenom stručně konstatoval, že argumentace stěžovatele v ústavní stížnosti se obsahově shoduje s argumentací před obecnými soudy, s níž se obecné soudy

Sbirka_nalezu-77.indd 702 18.11.16 13:59

vypořádaly v napadených rozhodnutích, na jejichž odůvodnění soud odkázal.

24. Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem ve vyjádření doručeném dne 5. 6. 2015 úvodem rekapitulovalo dosavadní procesní vývoj ve věci a následně se ohledně posuzované otázky ztotožnilo s právním názorem vyjádřeným v napadených rozhodnutích soudů.

25. Ústavní soud upustil od zaslání vyjádření orgánů činných v trestním řízení stěžovateli k replice, neboť nepřinesla k věci nic nového.

III. Posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

26. Ústavní soud nejprve přistoupil k posouzení, zda je k přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů příslušný a zda je ústavní stížnost přípustná. Ohledně ústavní stížností napadeného rozhodnutí Okresního soudu v Děčíně Ústavní soud shledal, že to již bylo rozhodnutím stížnostního soudu zrušeno. Zrušené rozhodnutí není možno podrobit věcnému přezkoumání ze strany Ústavního soudu (a eventuálně ho zrušit podruhé), jelikož k němu není Ústavní soud příslušný [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Na druhé straně Ústavní soud shledal svou příslušnost k meritornímu přezkumu druhého napadeného rozhodnutí, tedy usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2015 č. j. 4 To 24/2015-42.

27. Po přezkoumání ústavní stížností napadených rozhodnutí a prostudování spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je ve vztahu k napadenému usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem důvodná.

28. Ústavní soud připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není soudem nadřízeným obecným soudům, nevykonává nad nimi dohled či dozor. Jeho úkolem v řízení o ústavní stížnosti fyzické osoby je toliko ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Ústavní soud není 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. Výklad zákonných a podzákonných právních norem, který 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 [srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 217/15 ze dne 4. 5. 2015 (N 85/77 SbNU 247), sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 230/75 SbNU 567)].

29. Otázka nastolená před Ústavním soudem v této ústavní stížnosti má povahu posouzení ústavní konformity interpretace a aplikace

Sbirka_nalezu-77.indd 703 18.11.16 13:59

podústavního práva. Ve shrnutí spočívá výkladová otázka v tom, zdali v situaci, kdy je o vzetí obviněného do vazby rozhodnuto usnesením stížnostního soudu o stížnosti státního zástupce proti rozhodnutí vazebního soudu, kterým se obviněný ponechává na svobodě, se tříměsíční lhůta k rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě dle § 72 odst. 1 trestního řádu má počítat ode dne nabytí právní moci usnesení stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby, anebo až ode dne faktického omezení osobní svobody obviněného na základě příkazu k dodání do výkonu vazby, a to v intencích § 72a odst. 4 trestního řádu.

30. Z ústavněprávního hlediska výklad procesních norem v řízení, jímž se osoba domáhá ochrany svého základního práva, musí být veden způsobem, který toto právo účinně chrání. Jak Ústavní soud opakovaně konstatoval, je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody v souladu s principem *in dubio pro libertate* [srov. nález sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), bod 50; nález sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685); nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409) či nález sp. zn. II. ÚS 1375/11 ze dne 11. 9. 2012 (N 156/66 SbNU 331), bod 36]. Ústavní soud je proto vázán posoudit způsob interpretace procesních norem týkajících se lhůt pro přezkoumání důvodnosti vazby prizmatem základního práva na osobní svobodu.

31. Ochrana osobní svobody nepochybně představuje jedno z nejvýznamnějších základních lidských práv a zásahy do něj musí být činěny citlivě a přiměřeně. Podle čl. 8 odst. 2 Listiny nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, které stanoví zákon, a podle čl. 8 odst. 5 Listiny nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodů a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu. Výklad zákonem stanovených pravidel, upravujících vzetí do vazby je pak v každém konkrétním případě třeba provést ústavně konformním způsobem.

32. Podle § 72 odst. 1 trestního řádu nejpozději každé tři měsíce od právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby nebo právní moci jiného rozhodnutí o vazbě je v přípravném řízení soudce povinen rozhodnout na návrh státního zástupce o tom, zda se obviněný i nadále ponechává ve vazbě, nebo zda se z vazby propouští. Jinak musí být obviněný neprodleně propuštěn z vazby. Podle § 72 odst. 2 trestního řádu návrh státního zástupce na vydání rozhodnutí soudce o dalším trvání vazby podle § 72 odst. 1 trestního řádu je třeba doručit soudu nejpozději 15 dnů před uplynutím lhůty tří měsíců.

33. Podle § 72a odst. 1 trestního řádu vazba může trvat v přípravném řízení a v řízení před soudem jen nezbytně nutnou dobu. Celková doba trvání vazby v trestním řízení nesmí přesáhnout a) jeden rok, je-li vedeno

Sbirka_nalezu-77.indd 704 18.11.16 13:59

trestní stíhání pro přečin, b) dva roky, je-li vedeno trestní stíhání pro zločin, c) tři roky, je-li vedeno trestní stíhání pro zvlášť závažný zločin, d) čtyři roky, je-li vedeno trestní stíhání pro zvlášť závažný zločin, za který lze podle trestního zákona uložit výjimečný trest.

34. Podle § 72a odst. 4 trestního řádu doba trvání vazby se počítá ode dne, kdy došlo k omezení osobní svobody obviněného. Při vrácení věci státnímu zástupci k došetření pokračuje běh lhůty, která připadá na přípravné řízení, ode dne, kdy byl spis doručen státnímu zástupci.

35. Ústavní soud předtím, než přistoupil k meritornímu přezkumu otázky, zda se tříměsíční lhůta k rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě dle § 72 odst. 1 trestního řádu má počítat od dne nabytí právní moci usnesení stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby, anebo až od dne faktického omezení osobní svobody obviněného na základě příkazu k dodání do výkonu vazby, zvažoval, zda je splněna podmínka dotčení stěžovatele na jeho základních právech, tedy zdali řešení této otázky zastávané orgány činnými v trestním řízení při aplikaci v posuzované věci vedlo k porušení základního práva a svobody stěžovatele. Ústavní soud v tomto ohledu připomíná výše artikulovanou povinnost orgánů činných v trestním řízení interpretovat zákonné a podzákonné právní normy tak, aby základní práva byla šetřena v co nejvyšší míře, při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem. Nedodržení této povinnosti zakládá porušení základního práva či svobody.

36. Ústavní soud konstatuje, že tato podmínka je splněna. Pokud by byl výklad obecných soudů stran § 72 odst. 1 trestního řádu ohledně běhu tříměsíční lhůty pro rozhodnutí o dalším trvání vazby, kterou je za nastalé situace nutno počítat v intencích § 72a odst. 4 trestního řádu až od okamžiku omezení svobody obviněného, nesprávný, znamenalo by to, že zákonná propadná lhůta nebyla dodržena a stěžovatel měl být nejpozději dne 12. 9. 2014 i bez návrhu neprodleně propuštěn na svobodu. Držení stěžovatele ve vazbě by tak po dnu 11. 9. 2014 ztratilo právního základu, čímž by bylo porušeno základní právo stěžovatele na osobní svobodu. Ústavní soud v minulosti již opakovaně judikoval, že zákonná lhůta, ve které musí být rozhodnuto o dalším trvání vazby, nemá charakter lhůty pořádkové. Tato lhůta má přímou návaznost na čl. 8 odst. 2 a 5 Listiny a její povaha a smysl nepřipouští stav, že by její nedodržení nemělo žádný následek, tj. žádný vliv na další omezení osobní svobody jednotlivce [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 692/02 ze dne 4. 2. 2003 (N 17/29 SbNU 131), nález sp. zn. IV. ÚS 253/03 ze dne 15. 10. 2003 (N 121/31 SbNU 91), nález sp. zn. IV. ÚS 3028/14 ze dne 17. 12. 2014 (N 232/75 SbNU 589) či nález sp. zn. I. ÚS 3287/14 ze dne 27. 2. 2015 (N 50/76 SbNU 683)]. Z toho vychází i současné znění trestního řádu, které přikazuje propustit obviněného z vazby, pokud soud nerozhodne

Sbirka_nalezu-77.indd 705 18.11.16 13:59

o tom, že se obviněný ponechává ve vazbě, ve lhůtě tří měsíců od předchozího rozhodnutí o vazbě.

37. Následně Ústavní soud přistoupil k samotnému přezkoumání předmětného výkladu obecných soudů ve světle protiargumentů prezentovaných stěžovatelem a došel k následujícím závěrům. Účelem § 72 odst. 1 trestního řádu je zajištění pravidelného přezkumu vazebních důvodů, resp. přezkumu, zda je nadále nevyhnutelné omezení osobní svobody obviněného, a to nejpozději v tříměsíčních lhůtách. Za okamžik, který je rozhodující po počátek běhu tříměsíční lhůty uvedené v § 72 odst. 1 trestního řádu, je v případě usnesení stížnostního soudu (proti kterému dle § 141 odst. 2 trestního řádu a contrario není stížnost přípustná) třeba považovat den jeho vyhlášení podle § 135 trestního řádu [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 234/08 ze dne 24. 4. 2008 (N 78/49 SbNU 147)].

38. Vazba představuje nejcitelnější zásah do práv a svobod osoby, proti které se vede trestní řízení, a je proto nutné k tomuto zajišťovacímu nástroji přistupovat jen v nezbytných případech, kdy účelu vazby nelze dosáhnout jiným opatřením, a na nezbytně dlouhou dobu, a to za splnění všech zákonných podmínek podle § 67 a násl. trestního řádu a v souladu s ústavněprávními standardy vyjádřenými v rozhodnutích Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Z judikatury Ústavního soudu plyne požadavek restriktivní interpretace důvodů vazby, jíž jsou podrobeny osoby v očích zákona nevinné. Vazba má závažné negativní důsledky sociální a psychologické, neboť izoluje obviněného od jeho rodinného a sociálního prostředí a může sloužit jako prostředek nátlaku na obviněného, aby se dosáhlo jeho doznání. Z toho plyne též požadavek přísné proporcionality vazby ke sledovanému cíli. Vazba musí být časově omezená. Vazební rozhodování pod soudní kontrolou a periodicita přezkoumávání trvání důvodů vazby je realizací procesního prostředku habeas corpus ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy [srov. Langášek, T. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 239 a násl., též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/10 ze dne 20. 4. 2010 (N 89/57 SbNU 167; 163/2010 Sb.)].

39. Ústavní soud se ztotožňuje s názorem stížnostního soudu v tom ohledu, že účelem § 72 odst. 1 trestního řádu je přezkum vazebních důvodů na osobní svobodě omezené osoby. Na základě výše řečeného tento přezkum je však nutno vnímat v širší rovině, tzn. nejenom v rovině garance obviněnému, že nejpozději do tří měsíců od jeho zajištění soud přezkoumá důvodnost vazby, nýbrž též objektivního a komplexního přezkumu, zdali je nutnost vazebního stíhání nadále podepřena v reálném čase existujícími okolnostmi případu. Jenom takový přezkum je zárukou spravedlivého a efektivního přezkoumávání důvodnosti vazby. Se stížnostním soudem je možné se ztotožnit i v tom, že brát obviněného do vazby až rozhodnutím

Sbirka_nalezu-77.indd 706 18.11.16 13:59

(stížnostního) soudu druhého stupně by zásadně měla být výjimka. Tento rozdíl však sám o sobě nezakládá důvod pro restriktivní výklad věty první § 72 odst. 1 trestního řádu. Naopak se ohledně výtek vůči navazujícím argumentům stížnostního soudu ztotožňuje s argumentací stěžovatele.

40. Je chybou domnívat se, že by po rozhodnutí o vzetí do vazby za faktického pobytu stěžovatele na svobodě muselo docházet k pravidelnému rozhodování soudu o dalším trvání vazby na prázdno. Návrh státního zástupce na vydání rozhodnutí soudce o dalším trvání vazby (§ 72 odst. 2 trestního řádu) je třeba doručit soudu nejpozději 15 dnů před uplynutím lhůty tří měsíců. Ustanovení § 72 odst. 1 trestního řádu umožňuje soudu rozhodnout pouze tak, že se obviněný i nadále ponechává ve vazbě, nebo se z vazby propouští. Návrh i obě alternativy rozhodnutí soudu předpokládají, že se obviněný fyzicky nachází ve výkonu vazby, na rozdíl od rozhodnutí o vzetí do vazby, které naopak právní podklad pro faktický výkon vazby teprve zakládá. Pokud v době nejpozději 15 dnů před uplynutím lhůty tří měsíců od rozhodnutí stížnostního soudu o vzetí do vazby není obviněný dodán do výkonu vazby, a není tak možné podat návrh dle § 72 odst. 2 trestního řádu a přezkoumat, zdali nepominuly důvody vazby uvedené v původním rozhodnutí stížnostního soudu o vzetí do vazby, a rozhodnout o dalším trvání vazby dle § 72 odst. 1 věty první trestního řádu, je nutno na základě § 72 odst. 1 trestního řádu per analogiam dovodit, že marným uplynutím tříměsíční lhůty pominuly účinky původního rozhodnutí a vazba, tedy přesněji oprávnění a povinnost orgánů činných v trestním řízení vazebně zajistit osobu obviněného, ztrácí právní opodstatnění. V opačném případě by mohlo dojít k absurdním situacím, kdy by kupř. usnesení stížnostního soudu o vzetí do vazby z koluzního důvodu mělo být „realizováno“ proti obviněnému fakticky pobývajícímu na svobodě i třeba přes jeden rok v době, kdy by již dávno byli vyslechnuti všichni svědci a nehrozilo by jiné maření objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání. Hypotetické ponechání právních účinků rozhodnutí o vzetí do vazby proti osobě neomezené na svobodě na jakkoli předem nestanovitelnou dobu by jistě šlo zcela proti intencím trestního řádu ohledně pravidelného komplexního přezkumu důvodnosti vazby na základě posouzení aktuální situace obviněného a okolností trestní věci, otvíralo by prostor pro možné zneužití a způsobovalo by stav právní nejistoty. Jestliže je v takové situaci po uplynutí lhůty a zániku právních účinků „nerealizovaného“ rozhodnutí o vzetí do vazby nadále dán některý z důvodů vazby podle § 67 trestního řádu, je namístě postupovat v intencích trestního řádu, tedy obviněného předvolat, předvést nebo zadržet a zajistit tak jeho přítomnost u výslechu, a pokud to není možné, vydat příkaz k jeho zatčení.

41. Stížnostní soud taktéž pochybil při aprobování interpretační konstrukce využívající poukaz na § 72a odst. 4 trestního řádu, vztahující se

Sbirka_nalezu-77.indd 707 18.11.16 13:59

na ustanovení § 72a trestního řádu o nejvyšší přípustné době trvání vazby, které však nemá v tomto smyslu souvislost s rozhodováním o dalším trvání vazby dle § 72 trestního řádu (srov. též Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 854). Ustanovení o nejvyšší přípustné době trvání vazby neslouží účelu přezkumu vazebních důvodů, nýbrž je jednak projevem zásady uplatňování vazby jen na nezbytně nutnou dobu a taktéž projevem limitace veřejného zájmu na tom, aby obviněným, u kterých nastane vazební důvod, byla omezena osobní svoboda při vazebním stíhání, aby nedošlo k hrozícímu narušení integrity trestního procesu útěkem či koluzí nebo hrozícímu páchání trestné činnosti, individuálním právem obviněného na osobní svobodu, které po dosáhnutí uvedených maximálních lhůt zcela převáží nad veřejným zájmem na ochraně před zmíněnými hrozbami prostředkem vazebního stíhání obviněného. Z tohoto důvodu se limity vztahují na dobu reálně strávenou ve vazbě, z čehož se však nedá dovodit analogie ke lhůtě pro rozhodování o dalším trvání vazby.

42. Lze tedy uzavřít, že obecné soudy zvolily formu výkladu, která nebyla šetrnější k základnímu právu stěžovatele ve větší míře než alternativní řešení vyložené výše Ústavním soudem a taktéž nebyla s to plně vystihnout účel ustanovení o průběžném přezkoumávání důvodnosti vazby. Naopak výklad provedený Ústavním soudem, spočívající v nutnosti přezkoumat aktuálnost vazebních důvodů a trvající nutnost vazebního stíhání ve fixních lhůtách počítaných od právní moci usnesení o vzetí do vazby, a to i v situaci, kdy obviněný nebyl po právní moci tohoto rozhodnutí dodán do výkonu vazby, poskytuje účinnou ochranu práva na osobní svobodu, jelikož na jeho základě musí být vazební důvody prozkoumané nejpozději v dřívější den, než by tomu bylo v případě počítání lhůt od pozdějšího dne faktického omezení svobody obviněného, a tím může dojít k dřívějšímu shledání, že vazební důvody odpadly a není dále nevyhnutelné stíhat obviněného vazebně. Stručně řečeno, ústavně konformní bude zpravidla ten výklad ustanovení o lhůtách pro další přezkum vazby, který umožňuje uskutečnit takovýto přezkum dříve. Nedodržení povinnosti ústavně konformní interpretace a aplikace podústavních právních norem ve stěžovatelově věci vedlo ke ztrátě právního podkladu pro jeho další držení ve vazbě po dni 6. 9. 2014, čímž založilo porušení jeho ústavního práva na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny. Výklad Ústavního soudu zároveň plně odpovídá základní zásadě efektivity trestního řízení, jelikož po právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby stížnostním soudem předpokládá neprodlené dodání do vazby osoby obviněného, u kterého soud shledal existenci vazebního důvodu.

43. V souhrnu Ústavní soud judikuje, že v situaci, kdy je o vzetí obviněného do vazby rozhodnuto usnesením stížnostního soudu o stížnosti státního zástupce proti rozhodnutí vazebního soudu, kterým se obviněný

Sbirka_nalezu-77.indd 708 18.11.16 13:59

ponechává na svobodě, se tříměsíční lhůta k rozhodnutí o ponechání obviněného ve vazbě dle § 72 odst. 1 trestního řádu počítá od dne nabytí právní moci usnesení stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby. Nepřezkoumání důvodnosti vazby nejpozději tři měsíce po právní moci rozhodnutí stížnostního soudu o vzetí obviněného do vazby v situaci, kdy obviněný byl v mezičase dodán do výkonu vazby, zakládá porušení ústavně zaručeného práva na osobní svobodu zaručeného v čl. 8 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod.

44. Nad rámec meritorní argumentace k problematice lhůt pro rozhodování o vazbě Ústavní soud shledal v napadeném rozhodnutí další vážný zásah do ústavního pořádku České republiky, a to zásah do imperativu úcty k lidským právům, principu rovnosti a zákazu diskriminace podle rasy. Dle § 71 odst. 1 trestního řádu jsou orgány činné v trestním řízení povinny průběžně zkoumat, zda důvody vazby u obviněného ještě trvají nebo se nezměnily a zda nelze vazbu nahradit některým z opatření uvedených v § 73 a 73a trestního řádu. Stížnostní soud stran možnosti náhrady vazby jinými instituty shledal, že záruka dle § 73 odst. 1 písm. a) trestního řádu, peněžitá záruka dle § 73a trestního řádu ani písemný slib dle § 73 odst. 1 písm. b) trestního řádu nebyly nabídnuty, a dále zdůvodnil, proč u stěžovatele nepřicházel do úvahy dohled probačního úředníka dle § 73 odst. 1 písm. c) trestního řádu ani užití některého z předběžných opatření dle § 73 odst. 1 písm. d) trestního řádu ve spojení s § 88b a násl. trestního řádu. Tato opatření stížnostní soud vyhodnotil jako „zcela neúčinná“, přičemž v rámci své úvahy o tom, zda by nebylo možné nahradit vazbu zákazem vycestování spojeným s odevzdáním cestovního dokladu, uvedl, že odevzdání pasu „je u osob vietnamské národnosti pro pravidelnou jejich podobnost minimálním omezením“.

45. Ústavní soud shledává tento poukaz stížnostního soudu stereotypizující jednotlivce podle jeho příslušnosti k určitému etniku zcela nepřijatelným v demokratickém právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 Ústavy), který na ústavněprávní úrovni chrání základní hodnoty, že lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech (čl. 1 Listiny), že diskriminace podle rasy (čl. 3 Listiny) se zakazuje a že příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu (čl. 24 Listiny).

46. Poukaz na zaměnitelnost podoby fyzické osoby na dokladu totožnosti jako důvod pro nevyhovění by při posuzování možnosti zákazu vycestování spojeného s odevzdáním cestovního dokladu jako náhrady vazby snad obstál leda v situaci, kdy by se obviněnému bez ohledu na jeho národnost či etnickou příslušnost prokázalo padělání cestovních dokladů nebo užívaní cizích cestovních dokladů za účelem uvedení příslušných orgánů či jiných osob v omyl co do identity obviněného. V žádném případě však není

Sbirka_nalezu-77.indd 709 18.11.16 13:59

přípustné z možnosti nahradit vazbu uložením zákazu vycestování spojeného s odevzdáním cestovního dokladu paušálně vyloučit všechny příslušníky vietnamského či jiného menšinového etnika či rasy na základě určité subjektivně vnímané „podobnosti" ze strany majoritního obyvatelstva. Tento nepřijatelný závěr soudu zároveň jde zcela proti smyslu pro trestní řízení zásadní hodnoty presumpce neviny a bazálnímu respektu k osobě obviněného, jelikož dovozuje ničím nepodložené riziko útěku s padělaným či cizím cestovním dokladem jenom na základě jeho asijského vzhledu.

47. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu předmětného poukazu stížnostního soudu, jelikož má za to, že další trvání vazby bylo odůvodněno konkrétními skutečnostmi způsobem nevybočujícím z ústavních kautel rozhodování o vazbě, přičemž takto zjištěný vazební důvod umožňuje dosažení závěru o tom, že vazbu ve stěžovatelově případě nebylo možné nahradit mírnějšími instituty. Naopak je zcela evidentní, že pokud by rozhodnutí obecného soudu bylo v jakémkoli aspektu založeno výhradně na stereotypizaci příslušnosti k nějaké národnostní, etnické či rasové skupině, nemohlo by při ústavním přezkumu obstát z důvodu rozporu s výše citovanými ustanoveními českého ústavního pořádku. Ústavní soud nicméně s veškerou důrazností konstatuje, že takové i podobné politováníhodné výroky znevýhodňující jedince na základě příslušnosti k určitému etniku či rase jsou každopádně mimořádně nevhodné.

48. Jen pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že přednostní vyřízení ústavní stížnosti je odvozeno od naléhavosti věci, upravené v § 39 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud tak postupuje například právě ve vazebních věcech. Pokud se tedy jedná o návrh stěžovatele na přednostní projednání věci, Ústavní soud o něm nerozhodoval, neboť s ohledem na charakter věci – rozhodování o vazbě – věc projednal přednostně.

49. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to mimo ústní jednání (za splnění podmínek § 44 citovaného zákona, ve znění zákona č. 404/2012 Sb.), částečně vyhověl a ve výroku uvedené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil.

50. Ohledně ústavní stížností napadeného usnesení Okresního soudu v Děčíně Ústavní soud shledal, že toto již bylo stížnostním soudem zrušeno, a proto k rozhodování o jeho ústavnosti není Ústavní soud příslušný. Proto Ústavnímu soudu nezbylo než v části, ve které stěžovatel navrhoval, aby Ústavní soud zrušil i toto rozhodnutí, ústavní stížnost odmítnout [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu].

Sbirka_nalezu-77.indd 710 18.11.16 13:59

Č. 117

K rovnováze práv a povinností stran spotřebitelské smlouvy o propagaci reklamní plochy
K náležitému odůvodnění soudního rozhodnutí

K porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v řízení před soudem dojde v případě, kdy stěžovatel v soudním řízení poukáže na rozhodovací praxi dalších soudů v typově stejných sporech a soud se v odůvodnění svého rozhodnutí nijak nevypořádá s tím, proč se od takovéto praxe zcela odchýlil.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka a Vlasty Formánkové – ze dne 18. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 742/14 ve věci ústavní stížnosti 1. Yauheni Pikselkina a 2. Natallie Dashkouskaye, právně zastoupených JUDr. Šárkou Toulovou, advokátkou, se sídlem Uhelný trh 414/9, Praha 1, proti rozsudku Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013, kterým byla stěžovateli 1 uložena povinnost uhradit vedlejší účastnici částku 3 090 Kč s úrokem z prodlení a společně se stěžovatelkou 2 nahradit vedlejší účastnici náklady řízení ve výši 14 757 Kč, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Okresního soudu v Benešově jako účastníka řízení a UP PROMOTION, s. r. o., IČO: 62742680, se sídlem Křižíkova 254/5, Praha 8, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 bylo porušeno základní právo prvního stěžovatele garantované v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 se zrušuje.

III. Ve vztahu k druhé stěžovatelce se ústavní stížnost v části směřující proti výroku I rozsudku Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 odmítá.

IV. Návrh na zrušení ustanovení § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 711 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

Ústavnímu soudu byl dne 25. února 2014 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"), jehož prostřednictvím stěžovatelé usilovali o zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Okresního soudu v Benešově z důvodu porušení jejich ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Stěžovatelé současně navrhli zrušení § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.").

Jak Ústavní soud z přiloženého spisového materiálu zjistil, společnost UP PROMOTION, s. r. o., (dále též „vedlejší účastnice" či „žalobkyně") se vůči prvnímu stěžovateli domáhala u Okresního soudu v Benešově (dále též „okresní soud") zaplacení částky 3 090 Kč s příslušenstvím s odůvodněním, že dne 27. září 2007 spolu uzavřeli smlouvu o propagaci reklamní plochy, v níž se vedlejší účastnice za úplatu zavázala zveřejnit na internetovém serveru www.bestoutdoors.cz informace o volné inzertní ploše na vozidle prvního stěžovatele. Vedlejší účastnice tvrdila, že svůj závazek splnila, avšak první stěžovatel sjednanou částku nezaplatil a dnem 4. října 2007 se s její úhradou ocitl v prodlení. Žalovaná částka zahrnovala jednak cenu za poskytnutou službu ve výši 1 890 Kč včetně DPH, dále smluvní pokutu ve výši 1 000 Kč a částku 200 Kč za písemnou upomínku k platbě.

V průběhu jednání před soudem prvního stupně dne 7. října 2010 oznámila druhá stěžovatelka svůj vstup do řízení jako vedlejší účastnice na straně prvního stěžovatele. Právní zájem na výsledku sporu dokládala tím, že je manželkou prvního stěžovatele a rozhodnutí bude tak mít vliv i na její majetek. Usnesením č. j. 12 C 307/2010-31 ze dne 7. října 2010 okresní soud její vedlejší účastenství nejprve připustil, aby následně, na podkladě námitek žalobkyně, usnesením č. j. 12 C 307/2010-73 ze dne 7. února 2011 rozhodl opačně. Vedlejší účastenství druhé stěžovatelky v řízení bylo definitivně připuštěno až usnesením Krajského soudu v Praze č. j. 21 Co 335/2011-139 ze dne 21. listopadu 2011, kterým odvolací soud změnil předchozí rozhodnutí okresního soudu ze dne 7. února 2011.

Z obsahu spisu (č. l. 175 až 182, 189 až 262) je dále zřejmé, že stěžovatelé se po výzvě soudu k žalobě velmi obsáhle vyjádřili, přičemž uvedli konkrétní důvody neplatnosti smlouvy a poukázali na nekalé praktiky, jež žalobkyně uplatňuje vůči velkému množství klientů. Rovněž přiložili rozhodnutí jiných obecných soudů, jimiž byly žaloby podané ve skutkově totožné věci zamítnuty.

Sbirka_nalezu-77.indd 712 18.11.16 13:59

Dne 21. listopadu 2013 Okresní soud v Benešově ve věci rozhodl napadeným rozsudkem č. j. 12 C 307/2010-286 tak, že žalobě vyhověl, tj. prvnímu stěžovateli uložil zaplatit žalobkyni částku 3 090 Kč s příslušenstvím (výrok I) a současně oba stěžovatele zavázal, aby společně a nerozdílně uhradili náklady řízení žalobkyně ve výši 14 757 Kč (výrok II).

Nalézací soud dospěl k závěru, že nárok žalobkyně na zaplacení odměny za provedení služby v podobě pasivní propagace reklamní plochy je důvodný. Odmítl přitom námitky stěžovatelů týkající se neplatnosti smlouvy o propagaci reklamní plochy s tím, že první stěžovatel tuto smlouvu neuzavřel v omylu, resp. jednalo se maximálně o omyl v pohnutce, který dle § 49a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. prosince 2013, není způsobilý vyvolat neplatnost právního úkonu. První stěžovatel podle soudu též neprokázal, že se ze strany žalobkyně jednalo o nekalou praktiku ve smyslu zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Soud naopak shledal, že předmětná smlouva obsahuje ujednání, která v rozporu s požadavkem dobré víry představují k újmě spotřebitele – prvního stěžovatele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, jmenovitě šlo o nemožnost vypovědět smlouvu na dobu určitou na straně spotřebitele, kdy žalobkyni tato možnost dána byla, a ustanovení o nevratnosti částky za poskytování služby v případě předčasného ukončení smluvního vztahu. Tato ujednání, ač sama neplatná, nevyvolala však neplatnost právního úkonu jako celku, neboť jsou od ostatních částí právního úkonu oddělitelná. Jako celek pak nezpůsobují takovou nerovnováhu práv a povinností smluvních stran, že by měla vést ke zneplatnění dané smlouvy *ex tunc*. Pokud jde o smluvní pokutu, soud neshledal podmínky pro aplikaci moderačního práva.

S rozhodnutím Okresního soudu v Benešově stěžovatelé projevili nesouhlas v ústavní stížnosti. V úvodní argumentaci se stěžovatelé zaměřili nejprve na přípustnost podaného návrhu, kterou zakládá mimo jiné existence podstatného přesahu vlastních zájmů stěžovatelů. Tu dovozují ze skutečnosti, že vedlejší účastnice a společnost Bezreklamky, s. r. o., které jsou personálně zcela identické, vedou proti svým klientům více než 12 tisíc soudních sporů. Obecné soudy přitom o těchto žalobách rozhodují nejednotně, což je v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti práva. Rozhodnutí Ústavního soudu by podle jejich názoru mohlo zabránit dalšímu porušování základních práv občanů i v jiných sporech a při neexistenci opravných prostředků (z důvodu bagatelnosti žalovaných částek) zajistit jednotný výklad právních předpisů dotčených v dané právní věci.

Okresnímu soudu v Benešově konkrétně stěžovatelé vytkli, že postupoval svévolně, když v rozporu s právními předpisy a judikaturou jiných okresních soudů, Nejvyššího soudu, Ústavního soudu, ale i Evropského soudního dvora přiznal vedlejší účastnici nároky jí uplatněné. Stěžovatelé

Sbirka_nalezu-77.indd 713 18.11.16 13:59

poukázali na charakter mezi účastníky uzavřené smlouvy o propagaci reklamní plochy, která je smlouvou spotřebitelskou ve smyslu ustanovení § 51a občanského zákoníku a smlouvou formulářovou, kdy tato podle jejich názoru obsahuje řadu nepřiměřených, a tedy neplatných ujednání, jako např. ujednání o automatickém obnovování platnosti smlouvy, o smluvní pokutě či o poplatku za odeslanou upomínku. Shodný názor zaujal i Nejvyšší soud ve stanovisku občanskoprávního a obchodního kolegia sp. zn. Cpjn 200/2013 ze dne 11. prosince 2013. Okresní soud v Benešově však nesprávně dospěl k závěru, že se o ustanovení, která v rozporu s požadavkem dobré víry znamenají k újmě spotřebitele značnou nerovnováhu v právech a povinnostech stran, nejedná. Takto postupoval, přestože mu byla známa rozhodnutí jiných soudů prvního stupně, jmenovitě Okresního soudu v Kroměříži a Okresního soudu ve Zlíně, které neplatnost zmiňovaných ujednání zohlednily, a prokazatelně mu byl znám též návrh shora vzpomínaného stanoviska Nejvyššího soudu, které bylo již v červenci 2013 rozesíláno všem soudům k připomínkám. Nalézací soud mimo to nerespektoval § 265 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. prosince 2013, a § 4 zákona č. 634/1992 Sb. a poskytl ochranu výkonu práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, jakož i nekalým obchodním praktikám vedlejší účastnice. Soud rozhodl v její prospěch pouze na podkladě smlouvy o propagaci reklamní plochy a vytištěné inzertní stránky ze serveru vedlejší účastnice, a to navzdory argumentaci stěžovatelů, ve které opakovaně upozorňovali na způsob podnikání vedlejší účastnice i na její přinejmenším nemravné počínání. Stěžovatelé dále zdůraznili, že jejich vůle v žádném případě nesměřovala k uzavření smlouvy v té podobě, ve které ji vůči němu prezentovala vedlejší účastnice. Právní úkon, ze kterého dovozuje uzavření smlouvy, byl ze strany stěžovatelů učiněn na základě omylu, který byl pro údajný právní úkon „uzavření smlouvy“ rozhodující a o kterém vzhledem k délce a po celou dobu věcně totožného způsobu „podnikání“ vedlejší účastnice musela vědět. V daném případě byla tak právní pohnutka zahrnuta do projevované vůle a stala se její složkou. Podle stěžovatelů je třeba brát v úvahu způsob prezentace „služeb nabízených“ vedlejší účastnicí, která slibuje zákazníkům výdělek až 5 000 Kč měsíčně, ve skutečnosti nabízí pouze možnost inzerce zákazníka na jejích reklamních stranách, přičemž jim není známo, že by některý ze zákazníků skutečně něco vydělal. Jde o celý systém podnikání založený na předpokladu, že klienti v budoucnu zcela logicky nebudou ochotni neoprávněné nároky uhradit. Společnost poté žaluje dlužné částky za jednotlivá období trvání smlouvy, čímž jednak úmyslně zvyšuje náklady řízení žalovaných, především však zcela záměrně udržuje výši jednotlivých sporů na hranici bagatelnosti. Tím znemožňuje žalovaným účinnou procesní obranu zejména ve formě odvolání k soudu vyšší instance.

Sbirka_nalezu-77.indd 714 18.11.16 13:59

V následném exekučním řízení pak vymáhá zvlášť jistinu a zvlášť náklady řízení, pokaždé se zcela samostatnými náklady. Takové podnikání, založené na vyvolávání sporů s klienty, kde náklady řízení tvoří podstatnou část zisku vedlejší účastnice, je v rozporu s dobrými mravy a nemůže požívat soudní ochrany. Ve světle výše uvedeného se proto napadený rozsudek Okresního soudu v Benešově stěžovatelům jeví jako zjevně nespravedlivý a extrémně excesivní.

Porušeno mělo být podle stěžovatelů rovněž jejich právo „na vyloučení překvapivých rozhodnutí", a to z toho důvodu, že tytéž námitky v prakticky shodných řízeních vedou k zamítnutí žaloby, a tudíž že mohli očekávat podobný výsledek i v souzené věci, což se ale nestalo. Nalézací soud nadto nedostál své povinnosti rozhodnutí řádně odůvodnit. Přestože se stěžovatelé k žalobě velmi podrobně vyjádřili, soud se se všemi právně relevantními námitkami nevypořádal, nevysvětlil důvody zamítnutí navrhovaných důkazů ani otázku, proč se tak zásadně odchyluje od právního názoru, který byl přijat v protikladných rozsudcích vydaných ve zcela identických případech, a takto soud konal navzdory vědomí skutečnosti, že proti jeho rozhodnutí nebude přípustné odvolání, a půjde tedy o rozhodnutí konečné. Stěžovatelé dokonce vyjádřili pochybnosti o nezávislosti okresního soudu.

Poslední námitka stěžovatelů se týkala provedeného důkazu – výtisku obrazovky pořízeného v jednom okamžiku, z něhož soud dospěl k závěru, že vedlejší účastnice po celé období, včetně období prodloužené platnosti smlouvy, plnila svůj závazek v podobě propagace reklamní plochy. Stěžovatelé to považují za tzv. extrémní nesoulad mezi provedenými důkazy a jejich právním hodnocením, neboť předmětný důkaz neprokazuje a nemůže prokázat, zda svou povinnost plnila po celý rok.

Návrh na zrušení § 202 odst. 2 o. s. ř. stěžovatelé odůvodnili možností zneužívání uvedeného ustanovení cestou účelového rozmělnění sporu do několika samostatných soudních řízení. Namísto zákonodárcem zamýšleného odlehčení soudům při rozhodování sporů o zaplacení malých částek je zřejmé, že výsledkem je právě naopak zbytečné vytváření soudních sporů, kdy jde o nedílnou součást tzv. „dluhového byznysu". Z důvodu absence jiných nástrojů procesní ochrany je následně ústavními stížnostmi zatěžován i Ústavní soud. Citované ustanovení podle stěžovatelů odporuje principům právního státu a právu na spravedlivý proces, neboť odepírá ochranu spotřebitelům, ale i dalším účastníkům ve sporech, jejichž hodnota nepřesahuje částku 10 000 Kč, což je částka zcela nahodilá a neopodstatněná. V této souvislosti stěžovatelé odkázali na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 498/12 ze dne 11. dubna 2012 (N 77/65 SbNU 73).

Ústavní stížnost stěžovatelů zahrnovala současně návrh na odklad vykonatelnosti, jemuž Ústavní soud vyhověl usnesením sp. zn. IV. ÚS

Sbirka_nalezu-77.indd 715 18.11.16 13:59

742/14 ze dne 9. prosince 2014, v němž dle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložil vykonatelnost rozsudku Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 do pravomocného rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti.

II.

Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud účastníka řízení a vedlejší účastnici, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili.

Okresní soud v Benešově plně odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku s tím, že příslušná judikatura Ústavního soudu a stanovisko Nejvyššího soudu byly vydány až po rozhodnutí v této věci.

Společnost UP PROMOTION, s. r. o., se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

V replice, doručené Ústavnímu soudu dne 1. prosince 2014, stěžovatelé opakovaně podrobili kritice napadený rozsudek okresního soudu, přičemž podotkli, že soud nemůže při posuzování subjektivní stránky omylu žalovaného vycházet pouze z vlastního hodnocení obsahu předložené smlouvy. Stěžovatelé se dovolávali směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách), v souladu s níž je třeba nahlížet na podobné praktiky, jaké uplatňuje vedlejší účastnice, z pohledu průměrného člena segmentu spotřebitelů, kteří jsou pro své vlastnosti, jako je např. věk, fyzická nebo dušení slabost nebo důvěřivost, snadněji ovlivnitelní. Stěžovatelé upozornili též na širší okolnosti případu, zejména nadstandardní vztahy advokátní kanceláře zastupující vedlejší účastnici k okresnímu soudu, které v nich vyvolávají pocit, že v něm šlo o „zjevný komplot a nepřípustné vytváření klientelistických struktur“.

III.

Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny všechny formální náležitosti a předpoklady ústavní stížnosti. Ve vztahu k druhé stěžovatelce přitom došel k závěru, že se jedná o osobu zjevně neoprávněnou [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu] k podání ústavní stížnosti proti meritorní části rozhodnutí Okresního soudu v Benešově.

V souladu s § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu může podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem

Sbirka_nalezu-77.indd 716 18.11.16 13:59

orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že podmínkou aktivní legitimace fyzické nebo právnické osoby k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí je její účastenství v řízení, v němž bylo vydáno. Buď musela být účastníkem řízení jako celku, nebo musela mít uvedené procesní postavení alespoň ve vztahu k určité dílčí fázi řízení, která měla samostatnou povahu a v jejímž rámci bylo vydáno rozhodnutí, které je způsobilé bezprostředně a citelně zasáhnout do jejích základních práv [jde o tytéž podmínky, od nichž se odvíjí přípustnost ústavní stížnosti proti nemeritornímu rozhodnutí; srov. nález sp. zn. III. ÚS 441/04 ze dne 12. ledna 2005 (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 ze dne 23. dubna 2013 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.); všechna rozhodnutí Ústavního soudu uvedená v tomto rozhodnutí jsou přístupná i na http://nalus.usoud.cz]. Pakliže ale tato osoba neměla postavení účastníka řízení, lze ji považovat za aktivně legitimovanou k podání ústavní stížnosti pouze za předpokladu, že napadeným rozhodnutím bylo pravomocně rozhodnuto o jejích právech a povinnostech a ústavní stížnost by představovala jediný prostředek, kterým by se mohla dovolat svého práva [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. ledna 1996 (N 3/5 SbNU 17; 31/1996 Sb.) a nález sp. zn. II. ÚS 15/95 ze dne 23. dubna 1996 (N 31/5 SbNU 257)].

V tomto ohledu je dlužno připomenout, že v řízení před obecnými soudy druhá stěžovatelka vystupovala pouze v postavení vedlejší účastnice na straně prvního stěžovatele. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi vychází z konstrukce vedlejšího účastenství, které je jak v řízení před obecnými soudy, tak před Ústavním soudem zákonem konstruováno jako procesní institut podpory účastníka řízení, na jehož straně vedlejší účastník vystupuje. Až na určité výjimky [zejména se jedná o situaci, kdy by obecný soud porušil práva zaručená v občanském soudním řízení právě a jen vedlejšímu účastníkovi, eventuálně osobě, která hodlá, ať už z vlastního podnětu, nebo na výzvu některého z účastníků, vstoupit do řízení jako vedlejší účastník; k tomu srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 3540/12 ze dne 14. února 2013 či usnesení sp. zn. I. ÚS 2194/13 ze dne 20. srpna 2013 (v SbNU nepublikována, dostupná na http://nalus.usoud.cz)] proto Ústavní soud ani nepřipouští, aby vedlejší účastník při neexistenci ústavní stížnosti sám podával ústavní stížnost, a takovou ústavní stížnost odmítá jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným [srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 719/2000 ze dne 13. února 2001, usnesení sp. zn. IV. ÚS 177/04 ze dne 25. dubna 2007, usnesení sp. zn. IV. ÚS 3540/12 ze dne 14. února 2013 nebo nález sp. zn. II. ÚS 1810/13 ze dne 13. května 2014 (N 93/73 SbNU 549)]. Řečené ovšem nevylučuje, aby Ústavní soud k ústavní stížnosti osoby, která v řízení před obecnými soudy vystupovala v postavení vedlejšího

Sbirka_nalezu-77.indd 717 18.11.16 13:59

účastníka, přihlédl jakožto k podání, jímž by vedlejší účastník mohl svými argumenty podporovat ústavněprávní vývody hlavního účastníka, který v řízení před obecnými soudy neuspěl a ústavní stížnost sám podal. V tomto případě byla nicméně ústavní stížnost uplatněna oběma stěžovateli společně, k přihlédnutí k argumentaci druhé stěžovatelky tak došlo samotným vypořádáním se s námitkami prvního stěžovatele.

Odlišně je nutno hodnotit ústavní stížnost druhé stěžovatelky v části směřující proti rozhodnutí o nákladech řízení. Tímto rozhodnutím byla přímo dotčena práva a povinnosti druhé stěžovatelky (byla jí uložena povinnost spolu s prvním stěžovatelem uhradit náhradu nákladů řízení vedlejší účastnici), což zakládá její aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti.

IV.

Jelikož ústavní stížnost byla podána včas, je přípustná a splňuje, s výjimkou výše uvedenou, veškeré formální a obsahové náležitosti stanovené zákonem o Ústavním soudu, bylo možno přistoupit k jejímu věcnému přezkumu. Na základě něho Ústavní soud dospěl k závěru o důvodnosti stížnostního návrhu.

V podstatě totožnou problematikou se již Ústavní soud v minulosti zabýval, a to v nálezech sp. zn. II. ÚS 4167/12 ze dne 19. listopadu 2013 (N 192/71 SbNU 289), sp. zn. II. ÚS 1810/13 ze dne 13. května 2014 (N 93/73 SbNU 549), sp. zn. IV. ÚS 2782/13 ze dne 21. května 2014 (N 102/73 SbNU 653), sp. zn. IV. ÚS 2369/13 ze dne 28. května 2014 (N 109/73 SbNU 731), sp. zn. IV. ÚS 548/14 ze dne 12. června 2014 (N 122/73 SbNU 863) a sp. zn. III. ÚS 1804/13 ze dne 19. června 2014 (N 127/73 SbNU 915), v nichž kritizoval závěry obecných soudů, že smlouvy o propagaci reklamní plochy, které se svými klienty uzavírala vedlejší účastnice, resp. některá jejich sporná ustanovení (např. smluvní pokuta), jsou platné. Ústavní soud konstatoval, že tyto závěry byly založeny na formalistickém a selektivním hodnocení, které nezohledňovalo všechny okolnosti případu, a to mimo jiné i ve vazbě na způsob podnikání dotčené obchodní společnosti.

Výše uvedené platí bezezbytku i v nyní projednávané věci, kdy Okresní soud v Benešově sice dovodil neplatnost vybraných ustanovení smlouvy o propagaci reklamní plochy (konkrétně smluvenou nemožnost vypovědět smlouvu na dobu určitou na straně spotřebitele a ustanovení o nevratnosti částky za poskytování služby v případě předčasného ukončení smluvního vztahu), přičemž ale bez bližšího zdůvodnění pominul další námitky stěžovatelů, v daném ohledu přednesené, jejichž relevance je zřejmá jak z citované judikatury Ústavního soudu, tak i ze stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 200/2013 ze dne 11. prosince 2013 (uveřejněného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 102/2013), v němž se výslovně uvádí: „Neplatná jsou ujednání dané

Sbirka_nalezu-77.indd 718 18.11.16 13:59

smlouvy [o propagaci reklamní plochy] směřující k její automatické prolongaci, ujednání o povinnosti spotřebitele platit smluvní pokutu a náklady na písemnou upomínku, ujednání o nevratnosti plnění poskytnutého spotřebitelem bez ohledu na důvod, pro který dojde k předčasnému ukončení smlouvy tam, kde zákon vrácení vzájemně poskytnutého plnění předpokládá, a sjednání odlišného režimu účinnosti výpovědi smlouvy pro každou ze smluvních stran." Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že jeho citovaná rozhodnutí a stanovisko Nejvyššího soudu byly vydány až po vyhlášení napadeného rozsudku. Okresní soud však byl ze strany stěžovatelů upozorněn na odlišný způsob posuzování skutkově a právně srovnatelných sporů, a přesto rozhodl v neprospěch prvního stěžovatele, aniž by jakkoliv odůvodnil, proč považoval za vhodné se od dokladované judikaturní praxe odchýlit.

Ústavní soud respektuje nezávislost obecných soudů, avšak i ta se musí uskutečňovat nejen v zákonném, ale především v ústavním rámci, který musí vyloučit libovůli v rozhodování a musí také zajistit právně účinnou soudní ochranu, jejíž neodmyslitelnou součástí je právo na spravedlivé a vyčerpávající projednání každé věci. Ústavní soud přitom zdůrazňuje nutnost respektování zásadních principů konkretizujících právě onen spravedlivý proces, přičemž jedním z nich je i povinnost soudů reagovat na uplatněné námitky a řádně odůvodnit jejich případné odmítnutí [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 215/99 ze dne 17. května 2000 (N 69/18 SbNU 115) a nález sp. zn. II. ÚS 242/02 ze dne 24. února 2004 (N 29/32 SbNU 269)].

Rovněž nelze pominout princip právní jistoty a z něj plynoucí princip ochrany oprávněné důvěry v právo, který jako stěžejní znak a předpoklad právního státu v sobě implikuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů ve stejných případech shodným způsobem a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů. Z postulátu oprávněné důvěry v daný právní řád a totožný postup orgánů veřejné moci ve skutkově a právně identických kauzách, kdy subjekty práv oprávněně očekávají, že v této důvěře nebudou zklamány, nevyplývá sice kategorická neměnnost výkladu či aplikace práva, nýbrž ten požadavek, aby tato změna byla s ohledem na konkrétní okolnosti transparentně odůvodněna a opírala se o akceptovatelné racionální a objektivní důvody. Pouze takto transparentně vyložené myšlenkové operace, odůvodňující divergentní postup nezávislého soudu, resp. soudce, vylučují, v rámci lidsky dostupných možností, libovůli při aplikaci práva [srov. nález sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005 (N 16/36 SbNU 173)].

Těmto požadavkům okresní soud v posuzované věci nedostál. Přestože své rozhodnutí podrobně odůvodnil, nevypořádal se všemi právně relevantními námitkami stěžovatelů. Nezohlednil některé podstatné okolnosti případu a zejména adekvátně nereagoval na předložená rozhodnutí, která

Sbirka_nalezu-77.indd 719 18.11.16 13:59

byla přijata v obdobných věcech. Vývody okresního soudu v otázce posouzení přiměřenosti podmínek ve smlouvě o propagaci reklamní plochy, resp. jejich hodnocení co do rovnováhy práv a povinností smluvních stran, nemohou obstát a ocitají se v extrémním rozporu s vykonanými skutkovými zjištěními. Nedostatek odůvodnění a nesoulad mezi právními závěry a skutkovými zjištěními jsou pak takového rázu, že konstituují porušení ústavně zaručeného práva prvního stěžovatele na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, které je natolik zásadní, že jej Ústavní soud nemohl pominout, přestože v meritu věci bylo rozhodováno o peněžitém plnění nepřevyšujícím částku 10 000 Kč. Ani u bagatelních věcí nelze totiž slevit ze základních principů, na nichž je založen spravedlivý proces.

Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti prvého stěžovatele a částečně i druhé stěžovatelky, přičemž napadený rozsudek Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 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).

Ústavní stížnost druhé stěžovatelky v části směřující proti výroku I rozsudku Okresního soudu v Benešově č. j. 12 C 307/2010-286 ze dne 21. listopadu 2013 byla odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

Jde-li o návrh na zrušení § 202 odst. 2 o. s. ř., je nutno podotknout, že uvedené ustanovení nebylo okresním soudem aplikováno (§ 74 zákona o Ústavním soudu), a tudíž k jeho podání nejsou stěžovatelé aktivně legitimováni (poučení o opravných prostředcích za aplikaci ustanovení právního předpisu v řešené právní věci pokládat nelze – srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3208/13 ze dne 30. října 2013). Ústavní soud tedy předmětný návrh odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. c), odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Toliko jako *obiter dictum* Ústavní soud uvádí, že z ústavněprávního hlediska není soudní řízení povinně dvoustupňové, s výjimkou věcí trestních, u kterých daný požadavek vyplývá z čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jednostupňové soudnictví, zejména pak ve věcech objektivně bagatelního významu, tedy nikterak nevybočuje z ústavních mezí, neboť není v rozporu s principem proporcionality s ohledem na požadavky, jež v tomto kontextu vyplývají z čl. 1 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 101/01 ze dne 18. června 2001 (U 22/22 SbNU 387), nález sp. zn. III. ÚS 173/02 ze dne 10. října 2002 (N 127/28 SbNU 95) či nejnověji nálezy sp. zn. IV. ÚS 548/14 ze dne 12. června 2014 (N 122/73 SbNU 863) a sp. zn. II. ÚS 2186/14 ze dne 13. ledna 2015 (N 2/76 SbNU 41)].

Sbirka_nalezu-77.indd 720 18.11.16 13:59

Č. 118
K omezení svobody projevu v tisku plynoucímu ze zásady presumpce neviny

I. Zásada presumpce neviny se v horizontálních právních vztazích, tedy vztazích mezi subjekty v rovném postavení, uplatní jako jeden z ústavně aprobovaných důvodů pro omezení ústavně zaručené svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Jejím účelem je jednak zamezení tomu, aby bylo v důsledku uplatňování svobody projevu zasahováno do příslušného trestního řízení způsobem vyvolávajícím pochybnosti o nestrannosti orgánů činných v trestním řízení, zejména soudů, a nedošlo tak k ohrožení důvěry v rozhodování soudní moci. V tomto širším smyslu působí presumpce neviny jako jedna ze záruk spravedlivého procesu. Její význam je však třeba spatřovat rovněž v ochraně osobnostních práv osoby, proti které je vedeno trestní řízení (resp. vůči níž existuje podezření, že se dopustila trestného činu). V tomto aspektu je zásada presumpce neviny obsažena již v čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 8 Úmluvy, přičemž čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy představují toliko její bližší specifikaci. Obecně platí, že presumpce neviny nebrání informování o trestním řízení nebo o okolnostech, které mohou opodstatňovat závěr o tom, že se někdo dopustil trestného činu, plynou z ní ovšem určité meze, pokud jde o způsob, jakým má k takovémuto projevu dojít.

II. Svoboda projevu nemá vést k tomu, aby byl kdokoliv v očích veřejnosti fakticky shledán vinným bez možnosti se efektivně bránit proti obviněním vůči své osobě. V demokratickém právním státě se závěr o vině nesmí odvíjet od veřejného mínění, nýbrž musí být procesně adekvátním způsobem prokázán v trestním řízení. Ve své podstatě nejde o nic jiného než o elementární úctu k osobě čelící takovému podezření a jejím právům. Informování veřejnosti o trestním řízení, jakož i na něj navazující veřejná diskuse nesmí být vedeny v tom smyslu, že otázka viny je předem rozhodnuta. To neznamená, že předmětem veřejné diskuse nemůže být přímo otázka viny, tedy zda se určitá osoba svým jednáním dopustila nebo nedopustila trestného činu, a že v tomto směru zásadně nelze veřejně zaujmout jakýkoliv názor. Vždy však musí být zřejmé, že žádný takto prezentovaný názor, byť sebevíce odůvodněný a skutkově podložený, ještě s jistotou neznamená, že se tato osoba trestného činu skutečně dopustila, a že s konečnou platností může o vině rozhodnout jen soud. Není přitom nezbytné, aby tyto skutečnosti byly

Sbirka_nalezu-77.indd 721 18.11.16 13:59

obsaženy v každém projevu výslovně. Postačí, pokud vyplynou z jeho celkového vyznění či kontextu předmětného projevu.

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 23. června 2015 sp. zn. II. ÚS 577/13 ve věci ústavní stížnosti MAFRA, a. s., IČO 45313351, se sídlem Praha 5, Karla Engliše 519/11, zastoupené JUDr. Helenou Chaloupkovou, advokátkou, se sídlem Praha 2 – Vinohrady, Na Kozačce 1289/7, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 30 Cdo 1413/2012-111 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. května 2011 č. j. 3 Co 218/2010-94, jimiž byla stěžovatelce uložena povinnost otisknout omluvu za jí vydaný článek týkající se vedlejšího účastníka, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení a S. O., zastoupeného Mgr. Bc. Michaelem Kisem, advokátem, se sídlem v Chomutově, Kostnická 2916/16, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 8. února 2013, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí soudů z důvodu tvrzeného porušení svého práva na svobodu projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Stěžovatelka je vydavatelkou celostátního deníku Mladá fronta DNES. Dne 2. února 2010 byl v jeho regionální příloze Severní Čechy, na stranách C1 a C3, uveřejněn článek nazvaný „Případ O. po chybě soudce snad nikdy neskončí“, který informoval o průběhu hlavního líčení v trestní věci vedlejšího účastníka, konaného předchozího dne. V této souvislosti se zabýval i celkovou délkou předmětného soudního řízení, k jehož zahájení došlo podáním obžaloby již v roce 2005, a jejími příčinami jak na straně soudu, tak na straně některých obžalovaných. Součástí článku bylo shrnutí důvodů, pro které bylo proti vedlejšímu účastníkovi a ostatním obžalovaným vedeno trestní řízení.

3. Vedlejší účastník byl v předmětné době společně s dalšími osobami obžalován ze spáchání trestného činu účasti na zločinném spolčení podle

Sbirka_nalezu-77.indd 722 18.11.16 13:59

§ 163a odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a trestného činu kuplířství podle § 204 odst. 1 alinea 1 a odst. 3 písm. b) trestního zákona. Podle obžaloby se jich měl dopustit stručně řečeno tím, že se jako člen organizované skupiny podílel jednak na zajišťování náboru žen z Běloruska do České republiky za účelem provozování prostituce, jednak na organizaci provozování prostituce v různých zařízeních na území města Dubí, z čehož měl mít finanční zisk. Žalobou proti stěžovatelce se vedlejší účastník domáhal, aby jí byla uložena povinnost otisknout omluvu za uveřejnění zmíněného článku a aby mu byla přiznána nemajetková újma ve výši 10 000 Kč. Zásah do svých osobnostních práv spatřoval v tom, že v něm byl opakovaně označen za „kuplíře" a obviněn z úmyslného protahování řízení. Podle jeho názoru na něj totiž mělo být za situace, kdy jeho trestní věc nebyla pravomocně skončená, pohlíženo jako na nevinného. Jeho námitky směřovaly zejména k formulacím obsaženým v následujících částech článku:

„Po pěti letech měl včera v Teplicích opět začít proces s gangem kuplířů kolem Ukrajince S. O.

(…)

Gang kuplířů, kteří organizovali prostituci v Dubí, začali kriminalisté sledovat na jaře roku 2002. Obchod s ‚bílým masem' začal v cestovní kanceláři v Bělorusku, odkud dívky odjížděly s vidinou, že si vydělají jako servírky. Kuplíři jim podle žaloby, jež zazněla u soudu před pěti lety, v Česku zabavili pasy a ty, které odmítly spolupracovat, přinutili k prostituci násilím. Ve sklepě jednoho z nevěstinců měly být neposlušné dívky údajně zavírány, mučeny a znásilňovány.

(…)

Obžalovaní tvrdí, že chtějí se soudem spolupracovat. ‚Strašně si přeju, aby se soud už konal, ta nejistota je velmi nepříjemná. Cítím se nevinen, proto taky nikam neutíkám, vedu normální život – žiju v Teplicích, mám dvě děti a pracuji ve stavebnictví,' ujišťuje S. O. Jeho komplicové však dělají všechno proto, aby se uzavření případu co nejvíce protahovalo.

(…)

Je však jasné, že začátek líčení se protáhne a rozsudek je v nedohlednu. A obžalovaní kuplíři si v klidu žijí na svobodě."

Společně s článkem byla uveřejněna i fotografie stěžovatele, pod kterou byl uveden následující text:

„S. O. Podle žaloby hlava gangu kuplířů z Dubí. Sám říká, že si velmi přeje obnovení procesu, aby se prokázala jeho nevina."

4. Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále též „soud prvního stupně") ze dne 10. srpna 2010 č. j. 34 C 43/2010-62 byla žaloba vedlejšího účastníka zamítnuta. K jeho odvolání byl ale tento rozsudek posléze změněn rozsudkem Vrchního soudu v Praze (dále též „odvolací soud") ze dne

Sbirka_nalezu-77.indd 723 18.11.16 13:59

31. května 2011 č. j. 3 Co 218/2010-94 tak, že stěžovatelce byla uložena povinnost otisknout omluvu vedlejšímu účastníkovi za to, že byl v předmětném článku označen za „kuplíře" a „člena gangu kuplířů". Zároveň se měla v článcích periodik, která vydává, zdržet takových formulací, které jakýmkoliv způsobem předjímají rozhodnutí soudu. Ve výroku, kterým byla zamítnuta žaloba vedlejšího účastníka, aby mu stěžovatelka zaplatila za zásah do cti, soukromí a důstojnosti částku 10 000 Kč, byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen. Dovolání stěžovatelky proti tomuto rozsudku Nejvyšší soud (dále též „dovolací soud") zamítl rozsudkem ze dne 15. listopadu 2012 č. j. 30 Cdo 1413/2012-111.

5. Odvolací i dovolací soud konstatovaly, že v projednávané věci stojí proti sobě právo na ochranu osobnosti na straně jedné a právo na šíření informací na straně druhé. Stěžovatelka sice měla právo informovat veřejnost o probíhajícím trestním řízení, jí zveřejněné informace ovšem měly být objektivní, přesné, korektní a nezavádějící. Především měla v zájmu objektivity dodržovat zásadu presumpce neviny a neuchylovat se k označování vedlejšího účastníka za „kuplíře", tj. pachatele trestného činu kuplířství, čím ve své podstatě předjímala výsledek soudního řízení. Místo toho naopak výše uvedenými formulacemi vyjádřila jistotu, že obžalovaní skutečně prostituci organizovali, v důsledku čehož z nich bylo možné usuzovat, že jsou vinni, ač jsou stále na svobodě. Její informování bylo proto zavádějící, přestože z článku jinak vyplývá, že v předmětné trestní věci nebylo pravomocně rozhodnuto a že vedlejší účastník je „pouze" obžalovaný. Nerespektování presumpce neviny ve vztahu k vedlejšímu účastníkovi podle jejich názoru zakládalo rozpor s jeho právem na ochranu osobnosti.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka spatřuje porušení svého základního práva na svobodu projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, včetně omezení její možnosti informovat o věcech veřejného zájmu, v restriktivním výkladu odvolacího a dovolacího soudu, podle nichž se měla dopustit nepřiměřeného zásahu do ochrany osobnosti vedlejšího účastníka. Zastává názor, že v článku užité výrazy se nedají vytrhovat z jeho celkového kontextu a souvislostí tohoto případu. O zadržení vedlejšího účastníka, stejně jako o jeho propuštění z vazby, informovala většina celostátních sdělovacích prostředků, přičemž vždy byl uváděn plným jménem. Označení „gang kuplířů" představovalo pouze novinářskou zkratku, jejíž použití bylo důvodné s ohledem na to, že směřovalo vůči osobám obžalovaným z provozování prostituce, kterého se měli dopustit jako členové organizované skupiny. Nevyplývalo z něj ale, že tyto osoby byly také odsouzeny. Obdobně je nakonec posuzováno zpravodajství o útočnících v případech znásilnění či jiných trestných činů.

Sbirka_nalezu-77.indd 724 18.11.16 13:59

7. Nic nenasvědčuje ani tomu, že by předmětným článkem byla porušena zásada presumpce neviny. Stěžovatelka netvrdila vinu vedlejšího účastníka, nýbrž k předmětným výrazům vždy připojila slova „podle obžaloby“ nebo „obžalovaní“. Uvedenou zásadu nelze pojímat tak široce, že by bránila veřejné diskusi na téma, zda určitá osoba je či není skutečně vinna. Stát nemůže chránit osobnost osob, vůči nimž je vedeno trestní řízení, takovým způsobem, který bude znemožňovat jakoukoliv kritiku jeho postupu v trestních kauzách, jakož i diskusi o chování jiných osob. Pokud by bylo zcela zakázáno referovat o trestních případech tak, že by se autor musel zdržet vyjádření jakéhokoliv výrazu, který by mohl naznačovat vinu či nevinu potenciálního pachatele, omezila by se role médií na pouhého zpravodaje, který nijak nemůže ovlivňovat veřejné mínění a přispívat k veřejné diskusi.

8. Podáním ze dne 21. října 2013 doplnila stěžovatelka svou ústavní stížnost o poukaz na některá rozhodnutí zejména Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za relevantní pro projednávanou věc.

III. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud si za účelem posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 34 C 43/2010 a vyzval účastníky a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

10. Nejvyšší soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil. Vrchní soud v Praze ve svém vyjádření ze dne 6. listopadu 2014 plně odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozsudku.

11. Vedlejší účastník má za to, že oba napadené rozsudky jasně vymezily meze svobody projevu, které je třeba v demokratické společnosti respektovat. Jak vyplývá z jeho vyjádření ze dne 19. ledna 2015, stěžovatelka sama přiznala, že nevyjadřovala svůj názor na jeho vinu či nevinu, v důsledku čehož se v případě označení vedlejšího účastníka za kuplíře nejednalo o hodnotící soud, nýbrž o skutkové tvrzení. Rovněž nelze souhlasit s tím, že zásada presumpce neviny by měla mít v případě médií jiný obsah, než je tomu v případě rozhodování soudů, jimž výhradně náleží rozhodovat o vině v případě trestných činů. Každý je povinen rozhodnutí soudu respektovat, přičemž dokud není soudem (pravomocně) vyslovena vina, je třeba na obviněnou či obžalovanou osobu nahlížet jako na nevinnou. Formulace užité v článku byly objektivně způsobilé vyvolat ve čtenářích dojem, že vedlejší účastník páchal trestnou činnost, a že vyslovení viny by tak mohlo být jen otázkou času. Jeho vyjádření, že je nevinen a že se jednání kladeného mu za vinu nedopustil, naopak nemohlo obsah článku vyvážit, protože k takovému vyjádření již čtenáři přistupují s tím, že (s mírnou nadsázkou) „každý lump se vykrucuje“.

Sbirka_nalezu-77.indd 725 18.11.16 13:59

12. Podstatná část vyjádření vedlejšího účastníka se týká omezení plynoucích pro svobodu projevu ze zásady presumpce neviny. Jakkoliv uznává, že úlohou médií je sledovat činnost všech státních orgánů, soudy nevyjímaje, a podrobovat ji kritice, jsou-li k tomu objektivní důvody, nesouhlasí se způsobem, jakým stěžovatelka vnímá podstatu své činnosti při kontrole činnosti soudu. Naprosto nepřijatelný je její záměr vést před soudním rozhodnutím diskusi, zda je osoba vinna, tedy aby bylo médiím umožněno v rámci novinářské zkratky či názoru uveřejněného v komentáři vyslovit závěr, že osoba, vůči níž je vedeno trestní řízení, by mohla být vinna či měla být odsouzena. Vedení takovéto diskuse před skončením dokazování je bez praktického přínosu, neboť je nutně limitována nedostatkem relevantních informací, a nemůže jí být ospravedlněn závažný zásah do osobnostních práv dotčené osoby. Vedlejší účastník se domnívá, že stěžovatelka nevhodně bagatelizuje vliv, který má na utváření veřejného mínění. Za situace, kdy jej označila za „kuplíře" nebo „člena gangu kuplířů", resp. kdy prezentuje fakt, že byl propuštěn z vazby, značně negativně, je nevyhnutelné, že přinejmenším část veřejnosti bude vnímat jakýkoliv jiný než odsuzující rozsudek za chybný. Ústavní stížnost navrhuje odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, případně zamítnout.

13. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelce, která ve stanovené lhůtě (a ani poté) nevyužila své právo na ně reagovat.

14. Soudcem zpravodajem byla v této věci původně určena soudkyně Dagmar Lastovecká, jejíž funkce zanikla uplynutím dne 29. srpna 2013, kdy skončilo její funkční období. Následně byl v souladu s rozvrhem práce určen novým soudcem zpravodajem Pavel Rychetský.

15. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV. Vlastní posouzení

16. Ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti. Ústavní soud však dospěl k závěru, že není důvodná.

IV./a Ústavněprávní dimenze věci

17. V řízeních o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů] 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.

Sbirka_nalezu-77.indd 726 18.11.16 13:59

18. Ústavněprávní dimenze projednávané věci je dána tím, že napadenými rozsudky bylo vyhověno žalobě, kterou se vedlejší účastník podle § 13 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, domáhal po stěžovatelce omluvy za uveřejnění článku v jí vydávaném deníku. Uložení sankce v podobě povinnosti uveřejnit omluvu tak představovalo zásah do její svobody projevu a práva šířit informace podle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, jenž obecné soudy odůvodnily ochranou ústavně zaručeného práva vedlejšího účastníka, konkrétně jeho práva na ochranu osobnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Vzhledem k tomu, že v případě kolize uvedených práv může dostat přednost pouze jedno z nich, je napadeným rozsudkům třeba rozumět tak, že za daných okolností předmětný článek ve znění, v jakém byl uveřejněn, být uveřejněn nesměl. Pakliže se tak stalo, šlo o jednání, které nebylo v souladu se zákonem.

19. Za této situace se Ústavní soud musel vypořádat s otázkou, zda obecné soudy v předmětném řízení dostály své povinnosti poskytovat ochranu základním právům a svobodám, a to v tom smyslu, zda tím, že v předmětné kolizi daly přednost ochraně osobnostních práv vedlejšího účastníka, neopodstatněně neodepřely ochranu stěžovatelčině svobodě projevu a jejímu právu šířit informace. V tomto rozsahu, který odpovídá stěžovatelkou uplatněným námitkám, bylo lze přistoupit k meritornímu posouzení ústavní stížnosti.

IV./b Kolize svobody projevu a práva na ochranu osobnosti

20. Svoboda projevu představuje jeden z konstitutivních znaků demokratické pluralitní společnosti, v níž je každému dovoleno vyjadřovat se k věcem veřejným a vynášet o nich hodnotící soudy [nález ze dne 11. listopadu 2005 sp. zn. I. ÚS 453/03 (N 209/39 SbNU 215); všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná i na http://nalus.usoud.cz]. Její respektování vytváří prostor k tomu, aby se v zásadě jakákoliv otázka mohla stát předmětem veřejné debaty, v jejímž rámci budou prezentovaná tvrzení a názory otevřeny možnosti konfrontace ze strany jejích dalších účastníků. Ve společnosti, která je založena na úctě k druhému, ve které se v mezilidských vztazích cení čestnost a vzájemná důvěra a pro kterou je pravda jednou ze základních hodnot, umožňuje již samotná svobodná výměna názorů nacházet rozumné odpovědi na otázky, které vyvstávají v průběhu jejího vývoje. Zároveň je nezbytným předpokladem toho, aby politická rozhodnutí vycházející z vůle většiny nebyla výsledkem toliko svobodného, ale rovněž informovaného rozhodování. Není přitom podstatné, v jaké míře je ten který projev skutečně schopen přispět k tomuto cíli. Možnost vyjádřit svůj názor, jakkoliv s ním můžeme nesouhlasit nebo mít výhrady k jeho formě, je výrazem práva každého být v této debatě aktivním účastníkem, a podílet se tak spolu s ostatními na veřejném životě.

Sbirka_nalezu-77.indd 727 18.11.16 13:59

21. Podstatou ústavní garance svobody projevu a práva šířit informace je povinnost státu zdržet se jednání, které by jednotlivci buď znemožňovalo činit určité projevy vůči veřejnosti, nebo by jej naopak za tyto projevy dodatečně sankcionovalo. Tato povinnost se však neuplatní absolutně. Je tomu tak z toho důvodu, že svoboda projevu není v demokratickém právním státě neomezená, nýbrž v některých případech podléhá omezením nezbytným buď k ochraně určitého veřejného zájmu, nebo práv a svobod jiných osob. S tím nakonec úzce souvisí skutečnost, že předmětná svoboda nepůsobí jen ve vztahu k veřejné moci, nýbrž nepřímo (zprostředkovaně) i ve vztahu k jiným osobám. Přesněji řečeno, její uplatňování může představovat zásah do práv jiných osob, ať už půjde o zveřejňování informací o nich, nebo o projevy, kterými se tyto osoby mohou s ohledem na jejich obsah oprávněně cítit dotčeny. V těchto případech, kdy jde o právní vztahy mezi účastníky, kteří jsou si rovni (neboli horizontální právní vztahy), již k ochraně práva nestačí toliko zdržení se určitého jednání. Stát je naopak povinen vytvořit podmínky k tomu, aby se kdokoliv, do jehož práv bylo výkonem svobody projevu nepřípustným způsobem zasaženo, mohl proti tomuto zásahu domáhat efektivním způsobem ochrany. Jedním ze zákonných prostředků, které plní tuto funkci, je právo domáhat se žalobou, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek (srov. § 82 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; předtím § 13 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník).

22. V dané věci jde o případ kolize dvou základních práv, jejíž řešení v konkrétním případě nemůže spočívat v ničem jiném než v určení, že jedno z nich má přednost. Je třeba zdůraznit, že obecné soudy posuzují skutečnost, zda mohl být uveřejněn určitý text nebo jeho část, zpravidla zpětně v době, kdy již došlo k jeho uveřejnění. Odpověď na otázku, zda mohlo k jeho uveřejnění dojít, a tedy zda svoboda projevu měla v určitém konkrétním případě mít přednost před ochranou osobnostních práv, proto může být pouze ano nebo ne. Jiná možnost je zde vyloučena z povahy věci. Ústavní soud ve své judikatuře aplikuje pro řešení kolize dvou lidských práv nebo lidského práva a ústavně aprobovaného veřejného zájmu standardně test proporcionality (přiměřenosti), jehož smyslem je posouzení přiměřenosti zásahu do základního práva s ohledem na jeho účel. Přípustnost takovéhoto zásahu závisí obecně na tom, a) zda k němu došlo na základě zákona a b) za účelem dosažení určitého legitimního (neboli ústavně aprobovaného) cíle, c) zda byl k dosažení tohoto cíle vhodný (způsobilý jej dosáhnout), d) zda byl k jeho dosažení potřebný (tedy zda jej nebylo možné dosáhnout způsobem k tomuto základnímu právu šetrnějším), a nakonec e) zda je za splnění všech těchto podmínek namístě dát přednost dosažení tohoto účelu před základním právem, do něhož má být zasaženo (proporcionalita v užším smyslu). Protože však v tomto případě spočívá posuzovaný zásah

Sbirka_nalezu-77.indd 728 18.11.16 13:59

do svobody projevu a práva šířit informace v soudním konstatování protiprávnosti uveřejnění určitého textu a uložení povinnosti se za něj omluvit, lze předmětné posouzení redukovat na jeho poslední krok, jímž je otázka přednosti některého z v kolizi stojících práv. O legitimnosti cíle tohoto zásahu, jakož i o jeho vhodnosti a potřebnosti totiž nelze mít pochyb.

23. Úvaha, zda má dostat přednost svoboda projevu nebo základní právo na ochranu osobnosti, závisí na celkovém kontextu každého individuálního případu; z relevantní judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva lze nicméně abstrahovat jistá východiska (typové problémy), na jejichž posouzení musí obecné soudy v těchto případech založit své rozhodnutí [např. nález ze dne 20. května 2014 sp. zn. IV. ÚS 1511/13 (N 100/73 SbNU 621)]. Zejména musí být brána v potaz 1. povaha výroku (tj. zda jde o skutkové tvrzení či hodnotový/hodnotící soud), 2. obsah výroku (např. zda jde o projev „politický" či „komerční"), 3. forma výroku (zejména nakolik je předmětný výrok expresivní či dokonce vulgární), 4. postavení kritizované osoby (např. zda jde o osobu veřejně činnou či dokonce o osobu aktivní v politickém životě, případně o osobu veřejně známou), 5. zda se výrok (kritika) dotýká soukromé či veřejné sféry této kritizované osoby, 6. chování kritizované osoby (např. zda kritiku sama „vyprovokovala") či jak se posléze ke kritice postavila), 7. kdo výrok pronáší (např. zda se jedná o novináře, běžného občana, politika apod.), a konečně, 8. kdy tak učiní (tzn. např. jaké měl či mohl mít jeho autor v daný okamžik k dispozici konkrétní údaje, z nichž vycházel, a v jaké situaci tak učinil). Každý z těchto faktorů hraje jistou roli při hledání spravedlivé rovnováhy mezi základními právy stojícími v kolizi, ovšem jejich relevantní váha závisí vždy na jedinečných okolnostech každého případu. Zároveň je třeba zdůraznit, že tento výčet relevantních faktorů není taxativní; z hlediska celkového kontextu věci mohou být ve specifických případech významné i okolnosti, jež nelze do žádné z právě zmíněných kategorií zařadit [podrobně nález ze dne 3. února 2015 sp. zn. II. ÚS 2051/14 (N 23/76 SbNU 325), body 25 až 31; srov. též nález ze dne 14. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 2296/14 (N 80/77 SbNU 167), bod 20].

24. Ústavněprávní přezkum řešení předmětné kolize ze strany Ústavního soudu se omezuje na posouzení, zda obecné soudy při svém rozhodování nepominuly uvedené relevantní faktory a zda se při jejich hodnocení nedopustily právního výkladu, jemuž by scházelo rozumné odůvodnění. Nezbytným předpokladem toho, aby bylo možné konstatovat porušení ústavně zaručené svobody projevu stěžovatelky, je existence silného (z hlediska naznačených kritérií relevantního) argumentu, který by bylo možné efektivně postavit proti závěrům obecných soudů. Pouhý odlišný názor na správnost jejich rozhodnutí není v tomto ohledu postačující.

Sbirka_nalezu-77.indd 729 18.11.16 13:59

IV./c Omezení svobody projevu plynoucí ze zásady presumpce neviny

25. Specifikem projednávané věci je skutečnost, že k zásahu do osobnostních práv vedlejšího účastníka mělo dojít nerespektováním presumpce neviny, protože o něm mělo být informováno jako o pachateli trestné činnosti, ačkoliv v době uveřejnění předmětného článku nebyl soudem uznán vinným. Z tohoto důvodu se Ústavní soud musel dále zabývat otázkou, zda a jakým způsobem se tato zásada promítá do výše uvedených východisek řešení předmětné kolize dvou základních práv.

26. Zásada presumpce neviny je zakotvena přímo v ústavním pořádku. Podle čl. 40 odst. 2 Listiny je každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena. Vyjádření této zásady lze nalézt i v čl. 6 odst. 2 Úmluvy, který stanoví, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

27. Právní význam presumpce neviny spočívá v první řadě v tom, že z ní orgánům činným v trestním řízení plyne povinnost hledět na toho, proti komu je vedeno trestní řízení, jako na nevinného. Tato jejich povinnost trvá až do skončení tohoto řízení, přičemž k vyvrácení předmětné domněnky může dojít pouze pravomocným odsuzujícím rozsudkem. Jde o jednu z nejvýznamnějších ústavních záruk spravedlivého procesu v trestním řízení, od níž se odvíjí některá další důležitá pravidla, dopadající zejména na proces dokazování, včetně hodnocení důkazů. Zmínit lze např. zásadu *in dubio pro reo*, podle níž musí být obžalovanému vina trestným činem prokázána bez rozumných pochybností [např. nález ze dne 26. listopadu 2009 sp. zn. III. ÚS 2042/08 (N 247/55 SbNU 377)]. Opominout nicméně nelze ani požadavek, aby orgány činné v trestním řízení postupovaly nestranně, který je nezbytným předpokladem důvěry veřejnosti v jejich rozhodování. V této souvislosti je třeba zdůraznit zejména jejich povinnost objasňovat stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede (§ 2 odst. 5, § 164 odst. 3 trestního řádu), jakož i povinnost soudu vypořádat se v rozsudku nebo usnesení s obhajobou a v jejím rámci navrženými důkazy (§ 125 odst. 1 trestního řádu).

28. Ve výše uvedeném smyslu působí zásada presumpce neviny jako základní právo výlučně vůči orgánům činným v trestním řízení. Tím se ovšem její právní význam nevyčerpává. Za účelem ochrany práv osob, vůči nimž je vedeno trestní řízení, z ní totiž plynou povinnosti rovněž ve vztahu k ostatním státním orgánům, a nepřímo i ve vztahu k osobám soukromého práva. Jednou z nich je jejich povinnost postupovat při informování o probíhajícím trestním řízení nebo o určitém jednání, které by mohlo naplňovat znaky trestného činu, tak, aby nedošlo k nepřiměřenému zásahu do osobnostních práv osoby, u níž sice vyvstává podezření ze spáchání trestného

Sbirka_nalezu-77.indd 730 18.11.16 13:59

činu, jež však v tomto ohledu nebyla pravomocným rozsudkem uznána vinnou. Kromě toho se tyto subjekty musí vyvarovat takového postupu, který by mohl ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování příslušných orgánů.

29. Zveřejnění informace, že se určitá osoba dopustila trestného činu nebo že v tomto směru existuje důvodné podezření, má bez ohledu na to, zda je učiní státní orgán nebo kdokoliv jiný, vždy potenciál zasáhnout do jejího práva na ochranu osobnosti, a to zejména pokud jde o její právo na osobní čest, dobrou pověst a ochranu jména. Je-li o někom řečeno, že spáchal trestný čin, je tím míněno, že se dopustil protiprávního a společensky škodlivého jednání, které není ze strany většiny společnosti akceptovatelné nebo jí je dokonce považováno za zavrženíhodné. Z tohoto důvodu se takovéto tvrzení může s velkou intenzitou negativně promítnout do všech sfér jeho života, včetně toho, jak je vnímán v okruhu svých nejbližších, tedy ze strany rodiny a přátel, nebo v pracovních či jiných vztazích. Snížení či dokonce ztráta důvěry, které je osoba nařčená ze spáchání trestného činu vystavena, pro ni mohou mít v závislosti na konkrétních okolnostech neodčinitelné následky.

30. Připuštění uvedeného zásahu do osobnostních práv je v obecné rovině nezbytným předpokladem toho, aby trestná činnost vůbec mohla být odhalována a potrestána. Je tomu tak již z toho důvodu, že rozhodnutí soudu o vině a trestu musí vždy předcházet postup orgánů činných v trestním řízení, v jehož rámci se vytváří subjektivní přesvědčení těchto orgánů o tom, zda došlo k trestnímu jednání a kdo je jeho pachatelem. Dospěje-li přitom státní zastupitelství k závěru, že určitá osoba spáchala trestný čin, přistoupí k podání obžaloby, o níž bude veřejně rozhodováno soudem, a tudíž informace o tom, kdo měl trestný čin spáchat, se nejpozději tímto okamžikem stane veřejnou. Důvodů pro předmětný zásah je nicméně více. Předmětem veřejného zájmu totiž může být bez ohledu na to, zda došlo k podání obžaloby, v podstatě jakýkoliv postup nebo rozhodování orgánů činných v trestním řízení, a to ve všech fázích trestního řízení, stejně jako samotné jednání, pro které je nebo by mělo být trestní řízení vedeno. Tento veřejný zájem může vyplynout z více skutečností, např. s ohledem na závažnost tohoto jednání, jeho důsledky ve vztahu k jiným osobám, možné ohrožení veřejnosti nebo postavení osoby, která se jej měla dopustit.

31. Orgány činné v trestním řízení jsou povinny informovat veřejnost o své činnosti, která zase může být zcela legitimně předmětem kritiky veřejnosti, ať už jde o jejich postup, nebo rozhodování, včetně rozhodování o vině. Svoboda projevu zde slouží jako prostředek veřejné kontroly činnosti těchto orgánů. Ve vztahu k nezávislosti soudní moci, které náleží s konečnou platností posuzovat otázky viny a trestu, lze dokonce hovořit o určité protiváze [srov. nález ze dne 17. července 2007 sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41), bod 53; též rozsudek Evropského soudu pro lidská

Sbirka_nalezu-77.indd 731 18.11.16 13:59

práva ze dne 26. dubna 1995 ve věci stížnosti č. 15974/90 *Prager a Oberschlick proti Rakousku*, bod 34]. Na rozhodování soudů totiž působí v tom směru, aby svá rozhodnutí přesvědčivě odůvodňovaly, a dosáhly tak nejen jejich respektování z důvodu jejich závaznosti, ale rovněž jejich akceptace jako věcně správných a spravedlivých.

32. Zásada presumpce neviny se v horizontálních právních vztazích, tedy vztazích mezi subjekty v rovném postavení, uplatní jako jeden z ústavně aprobovaných důvodů pro omezení svobody projevu (v tomto smyslu lze interpretovat např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. srpna 1997 ve věci stížnosti č. 22714/93 *Worm proti Rakousku*, bod 50; rozsudek ze dne 3. října 2000 ve věci stížnosti č. 34000/96 *Du Roy a Malaurie proti Francii*, bod 34; rozsudek ze dne 19. září 2006 ve věci stížnosti č. 42435/02 *White proti Švédsku*). Jejím účelem je jednak zamezení tomu, aby bylo v důsledku uplatňování svobody projevu zasahováno do příslušného trestního řízení způsobem vyvolávajícím pochybnosti o nestrannosti orgánů činných v trestním řízení, zejména soudů, a nedošlo tak k ohrožení důvěry v rozhodování soudní moci. V tomto širším smyslu působí presumpce neviny jako jedna ze záruk spravedlivého procesu. Její význam je však třeba spatřovat rovněž v ochraně osobnostních práv osoby, proti které je vedeno trestní řízení (resp. vůči níž existuje podezření, že se dopustila trestného činu). V tomto aspektu je zásada presumpce neviny obsažena již v čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 8 Úmluvy, přičemž čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy představují toliko její bližší specifikaci. Obecně platí, že presumpce neviny nebrání informování o trestním řízení nebo o okolnostech, které mohou opodstatňovat závěr o tom, že se někdo dopustil trestného činu, plynou z ní ovšem určité meze, pokud jde o způsob, jakým má k takovémuto projevu dojít [srov. nález ze dne 10. července 1997 sp. zn. III. ÚS 359/96 (N 95/8 SbNU 367)].

33. Ochrana osobnosti je s trestním řízením neoddělitelně spojena. Rozhodování o vině má v jeho rámci současně význam pro rozhodování o tom, zda v důsledku trestního stíhání nedošlo k neoprávněnému zásahu do osobnostních práv obviněného či obžalovaného. Ze samotného faktu, že je proti někomu vedeno trestní řízení, sice ještě nelze vyvozovat, že se trestného činu skutečně dopustil, to však neznamená, že tato skutečnost nemůže mít významný negativní dopad do jeho soukromé sféry. Na straně druhé nelze přehlédnout, že právě trestní řízení mu současně vytváří procesní rámec k tomu, aby se mohl proti svému obvinění bránit, a očistit tak svou pověst a jméno. Pakliže bude dotčená osoba zproštěna obžaloby pravomocným rozsudkem, z něhož bude vyplývat, že se trestný čin nestal nebo že se jej tato osoba nedopustila, pak bude mít pro ni takovéto rozhodnutí význam určité satisfakce vůči veřejnosti, neboť se jím autoritativně konstatuje její nevina nebo alespoň nepodloženost tvrzení o její vině. Tento závěr

Sbirka_nalezu-77.indd 732 18.11.16 13:59

lze vztáhnout i na jiné rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení, kterým bude z obdobného důvodu trestní stíhání zastaveno. K tomu, aby trestní řízení mohlo reálně plnit i funkci ochrany osobnosti, je ovšem nezbytné, aby byla presumpce neviny ukotvena jako princip sloužící k ochraně osobnostních práv ve výše uvedeném smyslu v povědomí nejen právnické, ale i laické veřejnosti. Zároveň musí být v tomto smyslu reflektována i při informování o trestním řízení, ať už ze strany orgánů činných v trestním řízení [viz § 8 odst. 1 trestního řádu, § 52 a násl. zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)], nebo kohokoliv jiného.

34. Svoboda projevu nemá vést k tomu, aby byl kdokoliv v očích veřejnosti fakticky shledán vinným bez možnosti se efektivně bránit proti obviněním vůči své osobě. V demokratickém právním státě se závěr o vině nesmí odvíjet od veřejného mínění, nýbrž musí být procesně adekvátním způsobem prokázán v trestním řízení. Ve své podstatě nejde o nic jiného než o elementární úctu k osobě čelící takovému podezření a jejím právům. Informování veřejnosti o trestním řízení, jakož i na ně navazující veřejná diskuse nesmí být vedeny v tom smyslu, že otázka viny je předem rozhodnuta. To neznamená, že předmětem veřejné diskuse nemůže být přímo otázka viny, tedy zda se určitá osoba svým jednáním dopustila nebo nedopustila trestného činu, a že v tomto směru zásadně nelze veřejně zaujmout jakýkoliv názor. Vždy však musí být zřejmé, že žádný takto prezentovaný názor, byť sebevíce odůvodněný a skutkově podložený, ještě s jistotou neznamená, že se tato osoba trestného činu skutečně dopustila, a že s konečnou platností může o vině rozhodnout jen soud. Není přitom nezbytné, aby tyto skutečnosti byly obsaženy v každém projevu výslovně. Postačí, pokud vyplynou z jeho celkového vyznění či kontextu předmětného projevu.

35. Vyznívá-li určitý projev v tom smyslu, že se někdo dopustil trestného činu, aniž by byl za něj pravomocně odsouzen, míra přípustnosti s tím spojeného zásahu do osobnostních práv jednotlivce – a tím i související meze svobody projevu – se odvíjí v každém individuálním případě od již zmíněných relevantních faktorů (bod 23 tohoto nálezu), na které lze na tomto místě odkázat. I zde tak platí, že osoba veřejně činná musí strpět intenzivnější zásah do svých osobnostních práv, a to i pokud jde o informování veřejnosti o jejím trestním stíhání (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. července 1986 ve věci stížnosti č. 9815/82 *Lingens proti Rakousku*, bod 42, nebo rozsudek ze dne 5. prosince 2002 ve věci stížnosti č. 34896/97 *Craxi proti Itálii*; nepřímo též rozsudek *Du Roy a Malaurie proti Francii*, bod 35). Se stejným důsledkem musí počítat i osoba, která svým vystupováním sama činí otázku své viny předmětem veřejné diskuse. Jiné kritérium pro rozlišování je zase třeba spatřovat v tom, kdo

Sbirka_nalezu-77.indd 733 18.11.16 13:59

a jakou formou učinil svůj projev. Např. vysloví-li závěr o vině určité osoby představitel státu, u něhož lze s ohledem na jeho postavení usuzovat znalost relevantních informací o případu, a tím i pravdivost jeho sdělení, jeho výrok bude mít mnohem větší potenciál zasáhnout do práv dotčené osoby, než pokud by jej vyslovila osoba, u níž je zjevné, že se jedná pouze o její subjektivní názor založený na veřejně známých informacích [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 453/03; též rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. února 1995 ve věci stížnosti č. 15175/89 *Allenet de Ribemont proti Francii* nebo ze dne 2. června 2009 ve věci stížnosti č. 24528/02 *Borovský proti Slovensku*]. Přísněji bude třeba posuzovat i informace zveřejněné sdělovacími prostředky, tedy prostřednictvím tisku, televize, rozhlasu či internetu, které jsou adresovány široké veřejnosti a u nichž je namístě očekávat, že před jejich zveřejněním došlo k ověření jejich pravdivosti.

36. V rámci úvah, zda zájem na zveřejnění určitého projevu, z něhož by bylo možné usuzovat, že určitá osoba mohla spáchat trestný čin, opodstatňuje zásah do v kolizi stojícího práva na ochranu osobnosti, je třeba přihlédnout i k tomu, zda má povahu hodnotového (hodnotícího) soudu, nebo konstatování faktu. V případě hodnotového soudu nelze zkoumat jeho pravdivost, neboť jde o subjektivní názor toho, kdo projev učinil; postačí, že bude mít alespoň určitý skutkový základ (např. nález sp. zn. I. ÚS 453/03; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. února 1997 ve věci stížnosti č. 19983/92 *De Haes a Gijsejs proti Belgii*, bod 47). Obecně přitom platí, že i nadnesené a přehánějící názory, a to dokonce i názory někoho urážející, jsou-li proneseny ve veřejné či politické debatě, jsou názory zásadně ústavně chráněnými [např. nález ze dne 15. března 2005 sp. zn. I. ÚS 367/03 (N 57/36 SbNU 605), nález ze dne 23. března 2010 sp. zn. I. ÚS 1990/08 (N 63/56 SbNU 711), bod 32, nebo nález ze dne 6. března 2012 sp. zn. I. ÚS 823/11 (N 44/64 SbNU 521), bod 24; též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. prosince 1976 ve věci stížnosti č. 5493/72 *Handyside proti Spojenému království*, bod 49]. Ochranu tomuto projevu by bylo možné odepřít pouze v případě, pokud by zcela postrádal potřebný skutkový základ nebo pokud by byl učiněn způsobem, který není slučitelný s demokratickými principy, např. z důvodu absence dobré víry ohledně jeho legitimity (např. nález sp. zn. IV. ÚS 23/05, bod 27, nebo usnesení ze dne 22. října 2007 sp. zn. I. ÚS 805/07), resp. způsobem vybočujícím z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti (nález sp. zn. III. ÚS 359/96).

37. Jestliže výše uvedeným projevem došlo ke konstatování faktu, pak jeho prokázání tím, kdo projev učinil, je třeba považovat za ústavní standard. V této souvislosti je třeba zejména zkoumat, zda ten, kdo tuto (difamující) informaci zveřejnil, prokázal 1. rozumné důvody, na jejichž základě se spoléhal na její pravdivost, 2. podnikl dostupné kroky k ověření

Sbirka_nalezu-77.indd 734 18.11.16 13:59

pravdivosti takové informace, a to v míře a intenzitě, v níž bylo ověření informace přístupné a definitivní (včetně případného dotazu u osoby, které se informace týká, jejíž stanovisko by v takovém případě mělo být rovněž zveřejněno), a 3. byl v dobré víře, a tudíž neměl důvod nevěřit, že není pravdivá (blíže nález sp. zn. I. ÚS 453/03; srov. též rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. prosince 2004 ve věci stížnosti č. 49017/99 *Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku*, bod 78). Jsou-li tyto podmínky splněny, pak ani případná dodatečně zjištěná nepravdivost této informace nebude sama o sobě znamenat nepřípustnost zásahu do práva na ochranu osobnosti.

38. V závěru shrnutí obecných východisek, které Ústavní soud aplikoval při posouzení dané věci, nezbývá než opětovně zdůraznit, že při posuzování všech výše uvedených relevantních faktorů musí být brán zřetel na citlivost informace ohledně možné viny osoby, vůči níž je vedeno trestní řízení, a z toho plynoucí vážné důsledky do její osobní sféry. Z tohoto důvodu je třeba vždy pečlivě zvažovat, zda při celkovém vyznění nebo kontextu posuzovaného projevu byla respektována presumpce neviny ve výše uvedeném smyslu. V opačném případě nelze považovat s ním spojený zásah do osobnostních práv za ústavně přípustný.

IV./d Aplikace uvedených východisek na posouzení dané věci

39. Ústavní soud konstatuje, že účelem předmětného článku bylo informování o průběhu trestního řízení, a v jeho rámci zejména o přetrvávajících průtazích, které měly mít ve významné míře původ i v jednání obžalovaných. Jeho předmětem naopak nebylo hodnocení jejich viny, přičemž v tomto ohledu se článek omezil na shrnutí důvodů, pro které proti nim byla podána obžaloba. Zůstává tak zodpovědět otázku, zda v něm užité označení vedlejšího účastníka jako „kuplíře“ nebo „člena gangu kuplířů“ neposunulo význam článku do roviny, že se v něm jeho vina v podstatě předkládá čtenáři jako nesporný fakt. Pakliže by tomu tak bylo, předmětný článek by při informování o trestním řízení nerespektoval presumpci neviny, což by opodstatňovalo závěr, že jeho uveřejněním došlo k porušení osobnostních práv vedlejšího účastníka.

40. Nalezení odpovědi na uvedenou otázku bylo úlohou obecných soudů, podle nichž opakovaným označováním obžalovaných jako „kuplířů“ (nebo „gangu kuplířů“), tedy pachatelů trestného činu kuplířství, měla stěžovatelka zkreslit informace o trestním řízení a předjímat rozhodnutí soudu o vině vedlejšího účastníka; tím mělo být celkové vyznění informace vychýleno v jeho neprospěch. Úlohou Ústavního soudu je proto posoudit, zda jejich odpověď adekvátně zohlednila výše uvedené relevantní faktory a zda se při jejich hodnocení nedopustily excesu, v jehož důsledku by tyto závěry jako nerozumné nemohly obstát.

Sbirka_nalezu-77.indd 735 18.11.16 13:59

41. Při posuzování předmětného článku bylo třeba vzít v úvahu především specifika běžného periodického tisku. Ten je totiž (na rozdíl od např. odborné literatury) určen pro informování nejširší veřejnosti a s ohledem na rozsah jednotlivých příspěvků a čtenářský zájem musí přistupovat k určitým zjednodušením. Jen stěží lze trvat na naprosté přesnosti skutkových tvrzení, a klást tak na novináře ve svých důsledcích nesplnitelné nároky. Zároveň nelze tvrdit, že každé zjednodušení či zkreslení nutně vede k zásahu do osobnostních práv dotčených osob. Podstatné je, aby celkové vyznění určité informace odpovídalo pravdě [srov. nález ze dne 8. února 2000 sp. zn. I. ÚS 156/99 (N 19/17 SbNU 133)].

42. Ústavní soud dospěl k závěru, že použití slov „kuplíři" či „gang kuplířů" zjevně plnilo právě funkci určitého zjednodušení podávané informace. Obecné soudy proto postupovaly správně, pokud uvedená slova neposuzovaly izolovaně, mimo rozhodný kontext, a naopak vzaly v úvahu celkové vyznění předmětného článku, jenž ovšem některé v něm užité formulace skutečně posunuly do roviny, že se v něm s vinou vedlejšího účastníka pracuje jako s hotovou věcí. Tento posun je přitom informacemi o toliko probíhajícím trestním řízení zmírněn jen částečně. To, zda je někdo určitým jednáním vinen a zda byl za toto jednání zároveň odsouzen, jsou totiž dvě odlišné věci. Z článku je sice patrné, že trestní řízení proti stěžovateli stále neskončilo a že otázku jeho viny bude zatím soud ještě jen posuzovat, v pozadí takto podávaných informací však lze s ohledem na zvolenou novinářskou zkratku nalézt zřetelné konstatování, že vedlejší účastník prostě byl „kuplířem". Ústavní soud je přesvědčen, že čtenář, který podrobně nezná okolnosti věci nebo mu nejsou zřejmé uvedené trestněprávní procesní souvislosti, jež by mu umožňovaly učinit závěr o tom, že otázka viny zůstává nadále otevřena, může rozumět sdělení tohoto článku právě výše uvedeným způsobem. Tento závěr se uplatní tím spíše, že s ohledem na zveřejnění článku v rámci zpravodajství celostátního deníku, byť jen v jeho regionální příloze, lze předpokládat, že jeho čtenář bude k označení vedlejšího účastníka za „kuplíře" přistupovat s velkým stupněm důvěry v jeho pravdivost.

43. Není důvod se domnívat, že použití výše uvedených formulací sledovalo úmysl konstatování viny vedlejšího účastníka, článek však s tímto předpokladem, byť nepřímo, pracuje. Za situace, kdy závěr o vině není formulován jako vyjádření názoru neboli hodnotící soud (k tomu článek s ohledem na svůj účel zjevně nesměřoval), nýbrž jako fakt, je proto nezbytné, aby ten, kdo učinil difamující projev, prokázal, že měl rozumný důvod spoléhat na pravdivost předmětné informace, že si ji v nezbytné míře ověřil a že byl ohledně její pravdivost v dobré víře. Ke splnění těchto podmínek zde ale v žádném případě dojít nemohlo. Závěr o vině, který se odvíjí výlučně od skutečností zveřejněných v souvislosti s neskončeným trestním

Sbirka_nalezu-77.indd 736 18.11.16 13:59

řízením, resp. ze samotného faktu, že je toto řízení vedeno, nemůže obstát, neboť ve vztahu k vedlejšímu účastníkovi zcela popírá presumpci jeho neviny.

44. V projednávané věci jde svým způsobem o mezní případ, kdy se přípustnost zásahu do osobnostních práv v podstatě odvíjí od posouzení zvolené novinářské zkratky, i přesto však Ústavní soud shledává silné důvody pro poskytnutí ochrany právě osobnostním právům vedlejšího účastníka. Je faktem, že v dnešní době je každý z nás aktivním nebo pasivním příjemcem velkého rozsahu informací, které se velmi rychle šíří a které pro nedostatek času často nejsme schopni stejně rychle zpracovat a vyhodnotit. S tím ovšem souvisí velká moc, kterou mají média, když zveřejněním určité informace (zvlášť jde-li o trestný čin), byť se posléze ukáže jako nepravdivá, mohou v poměrně krátké době kohokoliv vystavit mediálnímu tlaku či mediálnímu odsouzení, jemuž tato osoba, není-li v tomto směru sama mediálně zdatná, může jen stěží čelit. Následky pro její další osobní i společenský život přitom mohou být fatální. Tento mediální tlak často nepůsobí u ostatních jen pochybnost o tom, zda této osobě mohou dále věřit, nýbrž je – s ohledem na riziko, že se obdobnému tlaku vystaví sami – nutí, aby se od ní distancovali. Uvedenému následku samozřejmě nelze zcela předejít a v určité míře bude s informacemi o trestné činnosti či trestním řízení spojen vždy. To, zda a v jakém rozsahu nastane, však může záviset od toho, jakou formou k tomuto informování dojde. Zvýšenou publicitu je nutné i v tomto smyslu akceptovat v případě osob veřejně činných, které s ní na jedné straně musí počítat, na straně druhé ale mají k dispozici mnohem účinnější prostředky (především prostor v médiích), jak na mediální tlak reagovat, a udržet si tak na své straně veřejné mínění. Jiné osoby takovéto prostředky ale zpravidla nemají, a tedy jedinou možností, jak jim může být efektivním způsobem poskytnuta ochrana, zůstává trvání na tom, aby informování o trestním řízení, které je proti nim vedeno, a související veřejná diskuse respektovaly presumpci neviny. Na tomto požadavku je třeba trvat i v případě vedlejšího účastníka.

45. S ohledem na výše uvedená ústavněprávní hlediska Ústavní soud přisvědčil právním závěrům obecných soudů, které přiznaly ochranu právě osobnostním právům vedlejšího účastníka. Stejné důvody zároveň opodstatňují závěr, že ústavně zaručená svoboda projevu stěžovatelky nebyla uložením povinnosti omluvit se vedlejšímu účastníkovi za uveřejnění předmětného článku porušena.

46. Nad rámec odůvodnění Ústavní soud dodává, že uložení povinnosti omluvy, k němuž došlo napadenými rozhodnutími, se vztahuje výlučně k označení vedlejšího účastníka za „kuplíře“, resp. „hlavu gangu kuplířů“. V žádném ohledu jím naopak není zpochybněna svoboda projevu stěžovatelky, pokud jde o informování o trestním řízení. Stěžovatelka

Sbirka_nalezu-77.indd 737 18.11.16 13:59

rovněž nijak nevybočila z mezí svobody projevu, jestliže kriticky hodnotila procesní postup obžalovaných v tom smyslu, že se jím snaží oddálit rozhodnutí soudu ve své trestní věci. V tomto ohledu má její kritika nepochybný skutkový základ.

V. Závěr

47. Ze všech těchto důvodů rozhodl Ústavní soud, že napadenými rozsudky nebyla porušena svoboda projevu stěžovatelky podle čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 Úmluvy, pročež mu nezbylo než její ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

Sbirka_nalezu-77.indd 738 18.11.16 13:59

Č. 119
K opomenutým důkazům v tzv. bagatelním občanskoprávním sporu

I v případě tzv. bagatelních věcí může naprosté opomenutí důkazu obecným soudem představovat takové vybočení z esenciálních standardů pro zjištění skutkového základu sporu, že dosáhne intenzity protiústavnosti (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 – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka – ze dne 23. června 2015 sp. zn. II. ÚS 2067/14 ve věci ústavní stížnosti TOI TOI, sanitární systémy, s. r. o., se sídlem Pražská 264, Slaný, zastoupené Mgr. Ivem Siegelem, advokátem, se sídlem Školská 38, 110 00 Praha 1, proti rozsudku Okresního soudu v Kladně ze dne 20. 3. 2014 č. j. 124 EC 22/2012-59, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici částku 5 088 Kč s příslušenstvím jako mimosmluvní odměnu za poskytování právních služeb a nahradit jí náklady řízení, za účasti Okresního soudu v Kladně jako účastníka řízení a Mgr. Anny Větrovské, právně zastoupené JUDr. Tomášem Pohlem, advokátem, se sídlem Šafaříkova 1, Praha 2, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu v Kladně ze dne 20. 3. 2014 č. j. 124 EC 22/2012-59 bylo porušeno právo stěžovatelky 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. Rozsudek Okresního soudu v Kladně ze dne 20. 3. 2014 č. j. 124 EC 22/2012-59 se proto ruší.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 16. 6. 2014 se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Okresního soudu v Kladně (dále jen „okresní soud" nebo „soud") z důvodu tvrzeného

Sbirka_nalezu-77.indd 739 18.11.16 13:59

porušení jejího 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 (dále jen „Úmluva“).

2. Stěžovatelka konkrétně Okresnímu soudu v Kladně vytkla (přičemž jde v podstatě o jedinou námitku v ústavní stížnosti obsaženou), že se dopustil pochybení označovaného v judikatuře Ústavního soudu jako „opomenutý důkaz“, neboť nijak nerozhodl o jejích důkazních návrzích (provedení výslechu svědka Lazára a čtení faktur). Uvedené pochybení považuje stěžovatelka za významné zejména s ohledem na skutečnost, že se jednalo o tzv. bagatelní spor, v němž řízení probíhá toliko v jedné instanci a případná procesní pochybení nelze v řízení před obecnými soudy napravit.

II. Splnění podmínek řízení

3. 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 též ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

III. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

4. Okresní soud se jako účastník řízení, ač byl k tomu přípisem ze dne 3. 4. 2015 vyzván, k ústavní stížnosti nevyjádřil.

5. Vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti vyjádřila přípisem doručeným Ústavnímu soudu dne 4. 5. 2015, v němž však toliko uvedla, že se neztotožňuje s právní úpravou vylučující přípustnost odvolání v tzv. bagatelních věcech a zdůrazňuje, že i při rozhodování tzv. bagatelních sporů musejí soudy postupovat v souladu s principem právní jistoty a respektovat právo na spravedlivý proces. V nyní projednávaném případě však k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces nedošlo, neboť okresní soud provedl dokazování v potřebném rozsahu a jeho povinností nebylo provést všechny stěžovatelkou navržené důkazy, pakliže zdůvodnil, proč považuje provedené důkazy za postačující. Proto navrhuje ústavní stížnost odmítnout.

6. S ohledem na obsah tohoto vyjádření je Ústavní soud z důvodu hospodárnosti řízení již nezasílal k případné replice stěžovatelce, neboť toto vyjádření zjevně neobsahuje žádné tvrzení či argument, s nímž by stěžovatelka nebyla dostatečně seznámena již v průběhu předchozího řízení.

IV. Podstatný obsah spisu

7. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Kladně sp. zn. 124 EC 22/2012 se podávají následující skutečnosti.

Sbirka_nalezu-77.indd 740 18.11.16 13:59

8. V řízení před Okresním soudem v Kladně se vedlejší účastnice jako žalobkyně domáhala zaplacení částky 5 088 Kč s příslušenstvím jako mimosmluvní odměny za poskytování právních služeb. Toto řízení bylo jedním z mnoha skutkově a právně takřka totožných, jež byla u Okresního soudu v Kladně zahájena.

9. V rámci své procesní obrany navrhla stěžovatelka provedení důkazu výslechem svědka Loranta Lazára a čtením některých faktur vystavených vedlejších účastnicí za právní služby (č. l. 29 vyžádaného spisu).

10. Na ústním jednání konaném dne 20. 3. 2014 tyto důkazy nebyly provedeny (srov. č. l. 55 vyžádaného spisu). V rámci téhož ústního jednání byl vyhlášen rozsudek, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici požadovanou částku 5 088 Kč s příslušenstvím (výrok I) a povinnost nahradit jí náklady řízení (výrok II). Odůvodnění písemného vyhotovení rozsudku neobsahovalo ani zmínku o předmětných důkazních návrzích stěžovatelky, a tedy ani důvody, proč navržené důkazy nebyly provedeny (k tomu srov. zejména str. 2 rozsudku, resp. č. l. 60 vyžádaného spisu).

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

11. Klíčovou námitkou je v projednávané věci námitka tzv. opomenutého důkazu, neboť stěžovatelka tvrdí, že k porušení jejího práva na spravedlivý proces došlo tím, že se Okresní soud v Kladně nijak nevypořádal s jejími důkazními návrhy.

12. K této námitce uvádí Ústavní soud následující. Z ustálené judikatury Ústavního soudu se podává, že Listina, zaručující právo na spravedlivý proces, přímo neupravuje proces dokazování jako takový, přestože je podstatnou, ne-li nejdůležitější částí řízení. To ovšem zdaleka neznamená, že dokazování se nachází jaksi „mimo" ústavněprávní rovinu, a jeho úprava je tak pouze zcela výlučnou záležitostí zákona [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.) či sp. zn. II. ÚS 2154/14 ze dne 18. 11. 2014 (N 211/75 SbNU 365)]. Proto Ústavní soud setrvale ve své judikatuře zdůrazňuje, že součástí práva na spravedlivý proces je mimo jiné i vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 269/05 ze dne 27. 6. 2005 (N 129/37 SbNU 629); či nález sp. zn. I. ÚS 273/06 ze dne 14. 9. 2007 (N 144/46 SbNU 409)].

Sbirka_nalezu-77.indd 741 18.11.16 13:59

13. Za situace, kdy tak obecné soudy neučiní a odmítnou provést důkazy navržené účastníkem řízení, které by svědčily jeho právním závěrům, příp. se s jeho důkazními návrhy žádným způsobem nevypořádají, tak lze hovořit o tzv. opomenutých důkazech, kterými jsou takové důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud podle zásady volného hodnocení důkazů nezabýval [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 182/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 130/31 SbNU 165)]. Ustálená judikatura Ústavního soudu týkající se tzv. opomenutého důkazu [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 (N 10/3 SbNU 51); nález sp. zn. II. ÚS 663/2000 ze dne 10. 4. 2001 (N 57/22 SbNU 19); nález sp. zn. I. ÚS 413/02 ze dne 8. 1. 2003 (N 4/29 SbNU 25); nebo citovaný nález sp. zn. I. ÚS 273/06] vychází z principu, že „zásadám spravedlivého procesu, vyplývajícím z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl (§ 157 odst. 2 o. s. ř.). Jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží svoje rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje i v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy". Jinými slovy, rozhodující soud není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud účastníky řízení vzneseným důkazním návrhům nevyhoví, pak musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. je nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění.

14. Na druhou stranu, judikatura Ústavního soudu vychází z přesvědčení, že nikoliv každé opomenutí důkazu nutně automaticky vede k porušení práva na spravedlivý proces. Výjimečné situace, v nichž lze i pochybení soudu spočívající v opomenutí důkazu z ústavněprávních hledisek akceptovat, mohou nastat v případě důkazních návrhů nemajících k projednávané věci žádnou relevanci, jež nemohou vést k objasnění skutečností a otázek podstatných pro dané řízení, resp. mohou být dokonce i výrazem „zdržovací" procesní taktiky [k tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 54/76 SbNU 747), bod 21].

15. V projednávané věci ovšem – jak plyne ze shora provedené rekapitulace spisu – Okresní soud v Kladně zcela opomenul důkazní návrhy

Sbirka_nalezu-77.indd 742 18.11.16 13:59

stěžovatelky (návrh na provedení výslechu svědka Lazára a čtení faktur), které k projednávané věci vztah měly, resp. přinejmenším mít mohly. Pokud tak soud tyto důkazy neprovedl a nevyvodil z nich skutková zjištění, bylo jeho ústavní povinností (jak již shora vysvětleno) alespoň stručně vyložit, z jakého důvodu tak neučinil.

16. V tomto ohledu Ústavní soud odkazuje např. na usnesení sp. zn. II. ÚS 2065/14 ze dne 15. 7. 2014 (dostupné na http://nalus.usoud.cz). V tomto usnesení, řešícím skutkově a právně téměř obdobnou věc, akceptoval jako postačující a ústavně souladné vysvětlení soudu, podle něhož byly navržené důkazy provedeny v jiné, skutkově a právně téměř totožné věci. Z tohoto důvodu považoval opětovné provedení navržených důkazů za nadbytečné a provedl důkaz obsahem předmětného spisu.

17. Na rozdíl od jiných obdobných návrhů stěžovatelky (kromě již citovaného usnesení srov. i usnesení sp. zn. I. ÚS 3267/13 ze dne 9. 1. 2014, dostupné taktéž na http:// nalus.usoud.cz) nicméně v tomto případě pochybení soudu již dosáhlo ústavněprávní intenzity. Jinými slovy, opomenutím důkazu Okresní soud v Kladně porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

18. Shora uvedené platí i přesto, že se v projednávané věci jedná o tzv. bagatelní věc. Ústavní soud totiž ve své rozhodovací praxi opakovaně odmítá ústavní stížnosti proti rozhodnutím ve věcech tzv. objektivně bagatelního významu z důvodu zanedbatelného zásahu do subjektivních práv jednotlivce, která nejsou již z kvalitativního hlediska obecně schopna založit porušení základních práv a svobod (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 185/98 nebo usnesení sp. zn. II. ÚS 53/11, obě dostupná na http://nalus.usoud.cz); případný zásah uplatňuje pouze v případech extrémního vybočení obecného soudu ze standardů, jež jsou esenciální pro zjištění skutkového základu sporu a pro jeho právní posouzení (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 2612/07 a další rozhodnutí v něm citovaná, dostupná rovněž na http:// nalus.usoud.cz). Právě naprosté opomenutí důkazu je totiž nutno za takové vybočení ze standardů esenciálních pro zjištění skutkového základu sporu považovat.

VI. Závěr

19. Ze všech shora popsaných důvodů Ústavní soud uzavírá, že Okresní soud v Kladně svým rozhodnutím porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

20. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 743 18.11.16 13:59

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

Sbirka_nalezu-77.indd 744 18.11.16 13:59

Č. 120
K ustanovení opatrovníka účastníkovi správního řízení neznámého pobytu

Porušení práva na spravedlivý (řádný) proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod spočívá v tom, že správní orgán nedostatečným, formálním způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatele a jako opatrovníka mu ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit stěžovatelova práva, čímž stěžovateli znemožnil účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv.

Ustanovení opatrovníka účastníku správního řízení, jehož pobyt není znám, musí vždy předcházet šetření, zda jsou dány předpoklady pro tento postup v řízení, a současně je zapotřebí zvažovat, zda není možno použít jiné opatření.

Opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, je třeba hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka řízení. Při ustanovení opatrovníka je nutno přísně vážit, zda by nedošlo ke kolizi zájmů zástupce a zastoupeného.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) – ze dne 23. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 270/15 ve věci ústavní stížnosti Františka Vinklera, zastoupeného JUDr. Kristýnou Dolejšovou Kabelovou, advokátkou, se sídlem Ke Stírce 490/57, Praha 8, proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, ze dne 19. 12. 2002 č. j. 28609/2002-631/Pet/G, kterým bylo rozhodnuto o stěžovatelově povinnosti uhradit dlužné částky za poskytnuté telekomunikační služby včetně úroku z prodlení.

Výrok

I. Rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, č. j. 28609/2002-631/Pet/G ze dne 19. 12. 2002 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, odboru pro oblast Praha, č. j. 28609/2002-631/Pet/G ze dne 19. 12. 2002 se ruší.

Sbirka_nalezu-77.indd 745 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností podanou podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel s odkazem na porušení svých základních práv, zejména čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“).

2. Napadeným rozhodnutím byla stěžovateli uložena povinnost uhradit peněžité plnění ve výši 12 995,60 Kč s příslušenstvím, představující dlužnou částku za poskytnuté telekomunikační služby u telefonní stanice č. X.

II.

3. Z předložené ústavní stížnosti a ze spisu ČTÚ sp. zn. 028609/2002 Ústavní soud zjistil, že ČTÚ napadeným rozhodnutím vyhověl návrhu právního předchůdce vedlejšího účastníka (RadioMobil, a. s.) a rozhodl, že stěžovatel jako uživatel výše specifikované telefonní stanice je povinen podle § 82 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o telekomunikacích“) uhradit dlužné částky za poskytnuté telekomunikační služby spolu s úrokem z prodlení.

4. ČTÚ v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že stěžovatel ani v průběhu řízení neprokázal, že zaplatil úhradu za užívání telefonní stanice za období od 13. 8. 1999 do 12. 4. 2001, tj. ke dni ukončení jejího provozu pro neplacení úhrad za poskytnuté služby. Stejně tak stěžovatel neprokázal, že by účastnickou stanici převedl na jinou osobu nebo jinak právně účinně ukončil smluvní vztah s navrhovatelem. Na oznámení správního orgánu o zahájení správního řízení stěžovatel nereagoval ani nevyužil možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí se všemi podklady shromážděnými v průběhu řízení k dané věci, případně navrhnout jejich doplnění podle tehdy platného ustanovení § 33 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Vzhledem k tomu, že matka účastníka oznámila správnímu orgánu, že účastník stanice (stěžovatel) se dlouhodobě zdržuje v zahraničí, ustanovil mu správní orgán rozhodnutím ze dne 14. 11. 2002 opatrovníka podle tehdy platného ustanovení § 16 odst. 2 správního řádu.

III.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že jeho opatrovníkem byla ustanovena zaměstnankyně ČTÚ, která pro svůj pracovněprávní vztah

Sbirka_nalezu-77.indd 746 18.11.16 13:59

ke správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval, žádným způsobem nehájila oprávněné zájmy stěžovatele. Ze správního spisu podle stěžovatele nevyplývá, že by ustanovená opatrovnice například zjišťovala, zda stěžovatel skutečně odebíral nějaké telekomunikační služby, či že by činila jakékoli kroky k objasnění celé situace a k hájení jeho zájmů (např. že by kontaktovala matku stěžovatele ohledně podání opravného prostředku). Nelze dokonce najít ani záznam o tom, že by ustanovená opatrovnice alespoň jednou v průběhu daného řízení nahlédla do spisu.

6. Stěžovatel uvádí, že se dlouhodobě zdržuje v zahraničí a o existenci rozhodnutí ČTÚ se dozvěděl až z výpisu z rejstříku exekucí.

7. Z výpisu z rejstříku exekucí stěžovatel zjistil, že Obvodní soud pro Prahu 2 usnesením ze dne 18. 1. 2012 č. j. 20 EXE 1056/2011-47 a usnesením ze dne 8. 2. 2012 č. j. 20 EXE 1056/2011-53 rozhodl, že se nařizuje exekuce podle vykonatelného, v záhlaví uvedeného rozhodnutí ČTÚ. Tato usnesení nebyla stěžovateli řádně doručena, protože byla doručována na adresu, která není adresou trvalého pobytu stěžovatele. Podle záznamu z informačního systému evidence obyvatel, který je uložen v exekučním spise v této věci vedeném Obvodním soudem pro Prahu 2, vyplývá, že stěžovatel se na adrese, na kterou mu bylo doručováno, nezdržuje ode dne 26. 7. 2010 a že se odstěhoval do zahraničí. Navzdory této skutečnosti, která byla známa jak Obvodnímu soudu pro Prahu 2, tak exekutorovi, doručoval exekutor opakovaně stěžovateli na tuto adresu.

8. Dne 28. 11. 2014 nahlédla právní zástupkyně stěžovatele do exekučního spisu vedeného v této věci Obvodním soudem pro Prahu 2 a zjistila, že exekučním titulem, pro jehož vymožení byla nařízena shora citovanými usneseními Obvodního soudu pro Prahu 2 exekuce, je v záhlaví uvedené rozhodnutí ČTÚ. Zde stěžovatel, resp. jeho právní zástupkyně, poprvé zjistil, že proti němu bylo u tohoto správního úřadu vedeno řízení o zaplacení telekomunikačních služeb údajně mu poskytnutých v období od 13. 8. 1999 do 12. 4. 2001. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že doposud vůbec nevěděl o existenci údajného dluhu a tu v plném rozsahu rozporuje.

9. Dne 12. 12. 2014 nahlédl stěžovatel prostřednictvím své právní zástupkyně do správního spisu vedeného ČTÚ pod sp. zn. 28609/2002 a zjistil, že z něj není zřejmé, že by ČTÚ učinil jakékoli kroky ke zjištění pobytu stěžovatele, a to předtím, než mu ustanovil rozhodnutím ze dne 14. 11. 2002 opatrovníka – zaměstnankyni ČTÚ, které byly doručovány veškeré písemnosti týkající se uvedeného správního řízení, mimo jiné i v záhlaví uvedené rozhodnutí, na základě kterého byla následně na majetek stěžovatele nařízena exekuce.

10. Podle stěžovatele není ze správního spisu zřejmé, že by ČTÚ učinil jakékoli kroky ke zjištění jeho pobytu (pouze v rozhodnutí o ustanovení opatrovníka formálně konstatuje, že provedl úřední šetření, nicméně

Sbirka_nalezu-77.indd 747 18.11.16 13:59

ve správním spise k tomu nejsou vedeny žádné záznamy), a poté jako opatrovníka ustanovil svoji zaměstnankyni, aniž by se pokoušel ustanovit opatrovníkem osobu blízkou stěžovateli. V této souvislosti stěžovatel zdůrazňuje, že z napadeného rozhodnutí ČTÚ je zřejmé, že ČTÚ komunikoval s matkou stěžovatele.

11. Stěžovatel spatřuje v postupu ČTÚ, který mu ustanovil jako opatrovníka ve správním řízení svého zaměstnance, jenž z povahy věci nemohl účinně bránit práva stěžovatele, porušení práva na spravedlivý (řádný) proces, zaručeného mu v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1512/11 ze dne 8. 9. 2011 (N 156/62 SbNU 365).

12. Vzhledem k tomu, že ustanovení opatrovníka bylo podle stěžovatele v rozporu s uvedenými články Listiny a nemohlo být v záhlaví uvedené rozhodnutí ČTÚ prostřednictvím takového opatrovníka stěžovateli řádně doručeno, podal stěžovatel dne 14. 12. 2014 návrh na zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. a) občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) a návrh podle § 266 odst. 2 o. s. ř., neboť tato byla nařízena na základě rozhodnutí, jež nebylo v právní moci a nebylo vykonatelné. O návrhu na zastavení exekuce nebylo podle stěžovatele ke dni podání ústavní stížnosti rozhodnuto. Dne 23. 1. 2015 bylo právní zástupkyni stěžovatele doručeno usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 22. 1 2015 č. j. 20 EXE 1056/2011-80, kterým bylo rozhodnuto, že exekuce se odkládá do doby pravomocného rozhodnutí o návrhu na zastavení exekuce.

IV.

13. Ústavní soud si k ústavní stížnosti vyžádal vyjádření účastníka řízení (ČTÚ) a vedlejšího účastníka řízení (EOS KSI Česká republika, s. r. o.).

14. Účastník řízení ve svém vyjádření navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zcela zamítl s tím, že každá strana si nese náklady, které jí řízením vznikly.

15. Zejména uvedl, že vyrozumění o zahájení řízení zaslal stěžovateli na adresu jeho bydliště, která byla uvedena v návrhu na zahájení řízení a která byla totožná s adresou na účastnické smlouvě. Je přesvědčen, že postupoval jako správní orgán a následně i opatrovník řádně a v souladu se zákonem o telekomunikacích a s tehdy platným správním řádem. V tomto konkrétním případě byly dány zákonné podmínky pro ustanovení opatrovníka, protože správní orgán zjistil na základě sdělení České pošty, s. p., že se stěžovatel nachází v zahraničí a jiné možnosti, jak zjistit jeho pobyt, neměl.

16. Výběr a ustanovení zaměstnance účastníka řízení opatrovníkem bylo v souladu s požadavky správního řádu platného v době rozhodování správního orgánu, neboť ve zvolené osobě opatrovníka je nutné především spatřovat odborníka na danou problematiku. Námitky stěžovatele, že

Sbirka_nalezu-77.indd 748 18.11.16 13:59

opatrovník vystupoval formálně, zájmy zastoupeného účinně nehájil, když nepodal řádný opravný prostředek, jsou podle účastníka řízení pouze nepodložená a účelová tvrzení. Opatrovník se průběžně s prováděnými úkony seznamoval, o řízení měl tedy přehled, a postupoval na základě své erudice a svých zkušeností. Názor, že opatrovník obecně plní řádně svou funkci pouze tehdy, brojí-li vždy proti rozhodnutí, je podle účastníka řízení lichý, neboť zbytečným podáním opravného prostředku by mohl stěžovateli způsobit toliko další náklady. Z uvedených důvodů účastník řízení odmítl kolizi zájmů opatrovníka.

17. Účastník řízení ve svém vyjádření dále upozornil, že v daném případě jde sice o správní řízení, ale vedené ve věci soukromoprávního sporu stěžovatele a poskytovatele služeb elektronických komunikací, nejde tedy o správní řízení vedené z moci úřední, kde by se zájem správního orgánu na rozhodnutí věci a tím i „konflikt zájmů" dal teoreticky presumovat. Skutečnost, zda ustanovený opatrovník jednal v intencích ustálené judikatury Ústavního soudu, je třeba vždy posuzovat ad hoc a nelze toto paušalizovat na obecné vymezení opatrovníka coby zaměstnance rozhodujícího orgánu (správního orgánu či soudu).

18. Vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření sdělil, že využívá svého práva podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a svého postavení se v předmětné věci vzdává. Ústavní soud s ním proto dále jako s vedlejším účastníkem nejednal.

19. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření účastníka řízení stěžovateli k replice, neboť neobsahovalo nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl.

V.

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

VI.

21. Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny všechny formální náležitosti a předpoklady pro řádné podání ústavní stížnosti; posuzoval, zda byla dodržena šedesátidenní lhůta pro její podání a zda je ústavní stížnost přípustná. Napadené rozhodnutí totiž nabylo právní moci, aniž by proti němu byl podán opravný prostředek. Ústavní soud již

Sbirka_nalezu-77.indd 749 18.11.16 13:59

v minulosti konstatoval, že pokud je podstatou ústavní stížnosti právě otázka, zda orgán veřejné moci prvního stupně postupoval správně, „když a jak" stěžovateli ustanovil opatrovníka, přičemž z toho důvodu nebylo předmětné rozhodnutí stěžovateli nikdy doručeno, a nemohl tak vyčerpat všechny prostředky poskytnuté zákonem k ochraně svých práv, je taková ústavní stížnost přípustná [např. nálezy sp. zn. II. ÚS 1090/07 ze dne 7. 8. 2007 (N 124/46 SbNU 171), I. ÚS 559/2000 ze dne 25. 9. 2002 (N 111/27 SbNU 233), I. ÚS 3267/07 ze dne 9. 6. 2008 (N 106/49 SbNU 555); všechny dostupné též na http://nalus.usoud.cz].

22. Stěžovatel se ústavní stížností podanou dne 27. 1. 2015 domáhá zrušení rozhodnutí, jež bylo vydáno v řízení, jehož byl (resp. měl být) účastníkem. O tomto rozhodnutí se však stěžovatel dozvěděl až dne 28. 11. 2014 v souvislosti s nahlížením jeho právní zástupkyně do exekučního spisu, resp. dne 12. 12. 2014 při nahlížení do spisu ČTÚ. Ústavní soud proto přistoupil k meritornímu přezkoumání ústavní stížnosti, neboť je zřejmé, že předmětné usnesení nebylo stěžovateli řádně doručeno, a nemohl tak vyčerpat všechny zákonem dané procesní prostředky ani podat ústavní stížnost ve lhůtě šedesáti dnů podle zákona o Ústavním soudu.

23. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřízeným ostatním soudům ani jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny. S ohledem na zjištěné skutečnosti dospěl k závěru, že právě k výše uvedenému porušení principů obsažených v Listině, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

24. Ústavní soud podotýká, že ústavními stížnostmi v obdobných věcech s podobnou ústavněprávní argumentací jako v nyní projednávané věci se již ve svých rozhodnutích zabýval [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 2966/09 ze dne 23. 2. 2010 (N 34/56 SbNU 383), I. ÚS 3267/07 (viz výše), IV. ÚS 2992/08 ze dne 19. 5. 2010 (N 109/57 SbNU 397), II. ÚS 1090/07 (viz výše), II. ÚS 817/11 ze dne 24. 5. 2011 (N 100/61 SbNU 519), II. ÚS 1512/11 (viz výše), IV. ÚS 4604/12 ze dne 3. 4. 2014 (N 51/73 SbNU 53) a sp. zn. II. ÚS 351/14 ze dne 15. 7. 2014 (N 141/74 SbNU 199)], přičemž přijaté závěry jsou aplikovatelné i na projednávanou věc.

25. Ústavní soud se v minulosti opakovaně vyjádřil k výkladu a aplikaci ustanovení § 29 odst. 3 o. s. ř., které umožňuje ustanovit opatrovníka účastníkovi řízení, jehož pobyt není znám. Právní úprava správního řízení platná v době vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 16 odst. 2 správního řádu), stejně tak jako v současnosti právní úprava [srov. § 32 odst. 2 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů]

Sbirka_nalezu-77.indd 750 18.11.16 13:59

umožňují správním orgánům ustanovit opatrovníka osobě neznámého pobytu za stejných podmínek jako soudu. Vzhledem k tomu, že správní orgány přitom disponují stejnou možností zjistit od ostatních orgánů veřejné moci všechny skutečnosti důležité pro řízení a rozhodnutí (§ 128 o. s. ř. a § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.), dopadají v tomto směru právní názory vyslovené ve vztahu k pravomoci soudu ustanovit opatrovníka účastníkovi řízení neznámého pobytu i na pravomoc správního orgánu.

26. Ústavní soud odkazuje na účastníkem řízení aplikované ustanovení § 16 odst. 2 správního řádu, které zní: „Správní orgán ustanoví opatrovníka také účastníku řízení, jehož pobyt není znám nebo jemuž se nepodařilo doručit písemnost na známou adresu v cizině a který si neustanovil zástupce, jakož i účastníku řízení, který je stižen duševní nebo jinou poruchou, pro kterou nemůže v řízení jednat, a nemá zákonného zástupce." Ačkoli to správní řád platný v době vydání napadeného rozhodnutí výslovně nestanovil (na rozdíl od výslovné úpravy obsažené v ustanovení § 32 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb.), má Ústavní soud za to, že správní orgán nemohl ustanovit opatrovníkem osobu, o níž by bylo lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.

27. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že zákonná úprava možnosti ustanovení opatrovníka nemůže být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci [např. nález sp. zn. IV. ÚS 200/97 ze dne 7. 12. 1998 (N 149/12 SbNU 381)]. Nepřítomnému účastníkovi řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce (srov. nález sp. zn. I. ÚS 559/2000). Jedná se tu totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení.

28. Proto ustanovení opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, musí vždy předcházet šetření, zda jsou dány předpoklady pro tento postup v řízení, a současně je zapotřebí zvažovat, zda není možno použít jiné opatření [srov. nález sp. zn. I. ÚS 322/2000 ze dne 16. 10. 2001 (N 150/24 SbNU 105)].

29. K osobě opatrovníka Ústavní soud dále připomíná, že je třeba jej hledat především v okruhu osob blízkých osobě zastupovaného, resp. těch, jež jsou schopny skutečně reprezentovat zájmy účastníka (srov. nález sp. zn. I. ÚS 559/2000). Při ustanovení opatrovníka je nutno přísně vážit, zda by nedošlo ke kolizi zájmů zástupce a zastoupeného. Nelze totiž očekávat, že podřízený pracovník – zaměstnanec ČTÚ – bude jako opatrovník účastníka řízení ve věci řešené orgánem, jehož je zaměstnancem, brojit proti jeho postupu a rozhodnutí [nález sp. zn. II. ÚS 629/04 ze dne

Sbirka_nalezu-77.indd 751 18.11.16 13:59

31. 3. 2005 (N 69/36 SbNU 731)]. Je tedy zásadně nevhodné, pokud je opatrovníkem účastníka řízení ustanovena osoba podřízená orgánu veřejné moci, který vede řízení, a to právě s ohledem na z toho plynoucí konflikt mezi povinnostmi vůči zaměstnavateli a vůči účastníkovi řízení. Skutečnost, že v souzené věci opatrovník nepodal opravný prostředek proti rozhodnutí napadenému ústavní stížností, je tedy nutné vidět právě ve světle tohoto konfliktu zájmů (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1512/11).

30. V nyní posuzované věci navíc z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že účastník řízení byl v kontaktu s matkou stěžovatele, která mu oznámila, že se stěžovatel dlouhodobě zdržuje v zahraničí. Účastníkovi řízení podle názoru Ústavního soudu nic nebránilo ustanovit tuto osobu blízkou osobě stěžovatele za jeho opatrovníka, který mohl účinněji hájit oprávněné zájmy stěžovatele. Účastník řízení se však důvody, proč neustanovil opatrovníkem matku stěžovatele, vůbec nezabýval a přímo přistoupil k ustanovení své zaměstnankyně opatrovníkem stěžovatele.

31. Ústavní soud se neztotožňuje s názorem účastníka řízení, podle něhož se v daném případě ze strany správního orgánu nejednalo o formální postup a zájmy opatrovníka jako zaměstnance ČTÚ nemohly být v kolizi se zájmy stěžovatele. Naopak ze spisu vyplývá, že ve věci byly od počátku činěny pouze paušální formální kroky, které v důsledku procesně vadného pravomocného rozhodnutí vedly k nařízení exekuce vůči stěžovateli. Riziko vzniku nákladů odvolacího řízení, ve kterém mohly být uvedené pochybnosti odstraněny, eventuálně objasněna celá situace a případně zajištěno řádné doručení rozhodnutí, je méně závažné než současný způsob, kterým je vzniklá situace napravována.

32. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud uzavírá, že spatřuje v postupu ČTÚ porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny spočívající v tom, že nedostatečným, formálním způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatele a jako opatrovníka ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit stěžovatelova práva, čímž stěžovateli znemožnil účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv.

33. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.

Sbirka_nalezu-77.indd 752 18.11.16 13:59

Č. 121
K povinnosti obecného soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí

Nezávislost soudů se uskutečňuje v ústavním rámci, jenž musí vyloučit libovůli v soudním rozhodování a zajistit účinnou soudní ochranu, jejíž neodmyslitelnou součástí je právo na spravedlivé a vyčerpávající projednání každé věci. I v řízení o bagatelních nárocích je nutno dodržet principy spravedlivého procesu, z nichž plyne mimo jiné i požadavek, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna. Tomu logicky odpovídá, že porušení práva na spravedlivý proces, vycházejícího z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, představuje i okolnost, že se soud nevypořádal se všemi právně relevantními námitkami účastníka řízení.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka a Vlasty Formánkové (soudce zpravodaj) – ze dne 29. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 566/15 ve věci ústavní stížnosti Magdy Hanákové, zastoupené JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem, se sídlem v Prostějově, Sádky 1605/2, proti rozsudku Okresního soudu v Přerově č. j. 11 C 208/2014-36 ze dne 26. 9. 2014, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit částku 6 132,78 Kč s příslušenstvím, za účasti Okresního soudu v Přerově jako účastníka řízení a Modré pyramidy stavební spořitelny, a. s., IČO 60192852, se sídlem v Praze 2, Bělehradská 222/128, zastoupené JUDr. Ludmilou Pávkovou, advokátkou, se sídlem v Praze 10, Kodaňská 25, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Okresního soudu v Přerově č. j. 11 C 208/2014-36 ze dne 26. září 2014 bylo zasaženo do práva stěžovatelky na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Okresního soudu v Přerově č. j. 11 C 208/2014-36 ze dne 26. září 2014 se ruší.

III. Návrh stěžovatelky na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem se odmítá.

Sbirka_nalezu-77.indd 753 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I.

1. Včasnou ústavní stížností splňující náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka s odkazem na porušení svého práva na soudní a jinou právní ochranu zaručeného čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) domáhala zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí.

2. Ústavní soud zjistil, že vedlejší účastník se domáhal po stěžovatelce zaplacení částky 6 132,78 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně od 1. 11. 2013 do zaplacení. Uvedená částka představovala provize, jež na základě mandátní smlouvy uzavřené mezi vedlejším účastníkem coby mandantem a stěžovatelkou coby mandatářem vedlejší účastník vyplatil stěžovatelce, přičemž vedlejší účastník se následně v souladu se svým vlastním provizním řádem domáhal jejich vrácení. Okresní soud vydal ve věci elektronický platební rozkaz, jejž ke stěžovatelčinu včasnému odporu zrušil, a nařídil jednání. Následně okresní soud vydal ústavní stížností napadený rozsudek, jímž stěžovatelce uložil zaplatit vedlejšímu účastníkovi výše uvedenou částku a náhradu nákladů řízení ve výši 9 112 Kč.

II.

3. Stěžovatelka s napadeným rozsudkem nesouhlasí a považuje jej za protiústavní a neodůvodněný. Podle stěžovatelky se okresní soud nevypořádal s jí vznesenými námitkami. V odůvodnění napadeného rozhodnutí navíc absentují úvahy učiněné při hodnocení důkazů a není v něm ani uvedeno, na základě jakých důkazů okresní soud dospěl ke skutkovým zjištěním, z nichž následně vyvodil právní závěry. Okresní soud podle stěžovatelky dospěl k závěru o platnosti mandátní smlouvy a provizního řádu, resp. o neexistenci jejich neplatnosti, aniž by jej byl náležitě odůvodnil. Stěžovatelka konečně vyjádřila přesvědčení, že okresní soud se její věc nezabýval náležitě, neboť se jednalo o věc tzv. bagatelní.

III.

4. Ústavní soud si k ústavní stížnosti vyžádal vyjádření účastníka řízení (okresního soudu) a vedlejšího účastníka řízení.

5. Okresní soud zaslal vyjádření prostřednictvím předsedy senátu 11 C Mgr. Petra Andrýska, přičemž v něm uvedl, že odůvodnění napadeného rozsudku bylo provedeno v souladu s ustanovením § 157 odst. 4 občanského soudního řádu a nevedlo k porušení stěžovatelčiných práv. Ve zbytku okresní soud znovu ocitoval příslušnou část odůvodnění napadeného

Sbirka_nalezu-77.indd 754 18.11.16 13:59

rozsudku týkající se právního posouzení věci a navrhl, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

6. Vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že se okresní soud věcí dostatečně nezabýval z důvodu její bagatelnosti. Soud podle něj postupoval v souladu s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu, obě strany měly prostor pro řádné přednesení argumentů a dokazování bylo provedeno v rozsahu, jenž soudu umožnil učinit si skutkové závěry. Vedlejší účastník dále vyjádřil přesvědčení, že soud není povinen vypořádat se s každou námitkou kterékoliv strany sporu a že stěžovatelčina ústavní stížnost představuje pouze pokračující polemiku se závěry okresního soudu. Závěrem vedlejší účastník uvedl, že ústavní stížnost by podle jeho názoru měla být odmítnuta.

7. Vyjádření soudu a vedlejšího účastníka bylo stěžovatelce zasláno na vědomí a k případné replice; stěžovatelka práva repliky využila. V části týkající se vyjádření okresního soudu stěžovatelka odkázala na svou ústavní stížnost a nad její rámec uvedla, že v dané věci nebyly zákonné požadavky pro odůvodnění soudního rozhodnutí naplněny v takovém rozsahu, že došlo k porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu a spravedlivý proces. Stěžovatelka uvedla, že jí sice bylo umožněno vyjádřit se k věci, ale na její vyjádření se jí již nedostalo žádné reakce a z napadeného rozhodnutí nezjistila, jak soud dospěl k danému právnímu závěru. Tento postup označila za svévolný.

8. K vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatelka ve své replice částečně odkázala na ústavní stížnost a k části vyjádření týkající se neexistence povinnosti soudu vypořádat se s každou vznesenou námitkou konstatovala, že vedlejší účastník její ústavněprávní argumentaci nepochopil. Závěrem své repliky stěžovatelka požádala o přiznání náhrady nákladů řízení před Ústavním soudem.

9. Ústavní soud rozhodoval v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání, neboť od tohoto jednání neočekával další objasnění věci a dokazování neprováděl.

IV.

10. Ústavní soud přezkoumal v záhlaví citované rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 81 a 90 Ústavy) a není pravidelnou přezkumnou instancí rozhodnutí obecných soudů. Ústavní soud respektuje nezávislost obecných soudů, avšak i ta se musí uskutečňovat nejen v zákonném, ale především v ústavním rámci (jehož součástí je i právo

Sbirka_nalezu-77.indd 755 18.11.16 13:59

na spravedlivý proces), který musí vyloučit libovůli v rozhodování a musí také zajistit právně účinnou soudní ochranu, jejíž neodmyslitelnou součástí je právo na spravedlivé a vyčerpávající projednání každé věci.

12. V dané věci se stěžovatelka ve vyjádření k žalobě (jež soudu doručila poté, co se seznámila s návrhem na vydání elektronického platebního rozkazu a proti elektronickému platebnímu rozkazu podala včasný odpor) dovolávala relativní neplatnosti ustanovení mandátní smlouvy, opravňujícího jednostranně měnit provizní řád, přičemž na podporu tohoto svého tvrzení vznesla řadu argumentů a citovala judikaturu, odbornou literaturu a podpůrně též tzv. nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.). Současně namítala, že změny obchodních podmínek, jichž se vedlejší účastník dovolává, jí nebyly známy. Následně se obsáhle věnovala odměně mandatáře (tj. v dané věci provizi), zejména její výši a splatnosti, a odpovědnosti mandatáře za smlouvy uzavřené z jeho činnosti po zániku mandátní smlouvy. Na stěžovatelčino vyjádření následně písemně reagoval i vedlejší účastník. Okresní soud byl na uvedené stěžovatelčino vyjádření odkázán jejím právním zástupcem rovněž na jednání konaném dne 23. 9. 2014, nicméně nepovažoval za nutné provádět další dokazování a dne 26. 9. 2014 vyhlásil ústavní stížností napadený rozsudek.

13. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že v projednávané věci se jednalo o jistinu ve výši 6 132,78 Kč, tedy částku bagatelní. Současně ale připomíná, že ani v případech, kdy se jedná o „zanedbatelné" peněžní sumy, nesmí nalézací soud opustit princip právní jistoty a zásadu předvídatelnosti práva [viz nález sp. zn. I. ÚS 3143/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 59/52 SbNU 583)] a i v řízení o bagatelních nárocích musí dodržet principy spravedlivého procesu. Požadavkem plynoucím z nich je mimo jiné i to, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna. Tomu odpovídá, že porušení práva na spravedlivý proces, vycházejícího z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, představuje i okolnost, že se soud nevypořádal se všemi právně relevantními námitkami účastníka řízení [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 304/98 ze dne 12. 10. 1998 (N 120/12 SbNU 177), sp. zn. I. ÚS 113/02 ze dne 4. 9. 2002 (N 109/27 SbNU 213) a sp. zn. I. ÚS 654/03 ze dne 24. 2. 2004 (N 27/32 SbNU 255)].

14. K uvedené situaci došlo v projednávané věci. Okresní soud se v napadeném rozsudku omezil na konstatování, že z provedeného dokazování dospěl k závěru, že mezi účastníky coby podnikateli byla platně uzavřena mandátní smlouva, v níž se žalovaná mj. zavázala vrátit zaplacené provize za podmínek stanovených ve smlouvě, a (stručně řečeno) postup žalobce byl v souladu se smlouvou a provizním řádem. Okresní soud v napadeném rozsudku uvedl, z jakých důkazů při zjišťování skutkového stavu vycházel, tyto důkazy však nepodrobil hodnocení, čímž – jakkoli je hodnocení

Sbirka_nalezu-77.indd 756 18.11.16 13:59

důkazů dle § 132 občanského soudního řádu hodnocením volným, založeným na úvaze soudu – své rozhodnutí zatížil vadou. Ze žádné části odůvodnění napadeného rozsudku navíc není zřejmé, na základě jakých skutečností má soud mandátní smlouvu za platně uzavřenou, ani v něm není nijak reagováno na stěžovatelčiny námitky o relativní neplatnosti části mandátní smlouvy a o tom, že nebyla seznámena se změnou provizních podmínek.

15. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nedostatečně odůvodněn a okresní soud se v něm dostatečně nevypořádal, resp. vůbec, s námitkami vznesenými stěžovatelkou. Tím porušil stěžovatelčino právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny, a proto Ústavní soud napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

16. Stěžovatelčinu návrhu, aby okresnímu soudu byla uložena povinnost nahradit jí náklady řízení před Ústavním soudem, Ústavní soud nevyhověl, a jako zjevně neopodstatněný jej odmítl, neboť neshledal naplnění předpokladů stanovených v § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Úspěch v řízení před Ústavním soudem přitom sám o sobě není (jediným) kritériem pro přiznání náhrady nákladů řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 757 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 758 18.11.16 13:59

Č. 122
K návrhu na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho některých ustanovení

I. Posouzení souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s pozměňovanou předlohou nelze vztahovat pouze k posouzení shody předmětu právní regulace, ale též k účelu, který komplexní pozměňovací návrh sleduje, tj. k tomu, zda jeho účelem je stále pozměnění předlohy, nebo její nahrazení. Jinak řečeno, je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo ji již nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.

II. Požadavek akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona nebyl v posuzovaném případě naplněn, neboť pozměňovací návrh předlohu nedoplňuje o nové novelizační body, resp. jejich podobu mění, ale formu novelizace nahrazuje formou nového zákona.

III. Při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje Ústavní soud bez dalšího k derogaci právního předpisu, který z vadného legislativního procesu vzešel. Posuzuje, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti, resp. též posoudit možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva.

IV. Uplatnění prvků nezávislosti v určitých specifických oblastech veřejné správy musí respektovat ústavní pořádek – veto vedoucích sedmi ústředních správních úřadů ve věci systemizace vůči vládě značí pokus o vyprazdňování ústavní kompetence a současně odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně Parlamentu.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajky), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení, a to § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 17 odst. 3 věty čtvrté, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu

Sbirka_nalezu-77.indd 759 18.11.16 13:59

České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 199/2015 Sb.).

Výrok

I. Ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývající části se návrh zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Dne 7. listopadu 2014 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, eventuálně na zrušení § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 17 odst. 3 věty čtvrté, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189 uvedeného zákona.

II. Argumentace navrhovatele

II./a Argumentace týkající se procesu přijímání napadeného zákona

2. Návrh na zrušení zákona o státní službě jako celku zdůvodňuje navrhovatel protiústavností procedury, jíž byl napadený zákon přijat. Jak navrhovatel rekapituluje, původně byl skupinou poslanců předložen dne 27. prosince 2013 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), (tisk 71/0). Tento návrh zákona byl poté nahrazen ve formě tzv. komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým návrhem zákona o státní službě, projednaným Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky poprvé dne 16. července 2014 v rámci druhého čtení, a poté, co byl dne 27. srpna 2014 ze třetího čtení vrácen do druhého čtení, byl dne 10. září 2014 Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen. Senátem Parlamentu České republiky byl návrh zákona schválen dne 1. října 2014. Došlo tak k tomu, že původní novela tehdy platného služebního zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, byla v průběhu dalšího legislativního procesu v Poslanecké sněmovně nahrazena návrhem zákona o státní službě, který zároveň stávající služební zákon zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 760 18.11.16 13:59

3. Popsaným postupem byly podle názoru navrhovatele porušeny základní principy legislativní činnosti stanovené jak Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) – čl. 41 odst. 2, tak zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „jednací řád Poslanecké sněmovny“), konkrétně ustanovením § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a). Záměnou práva poslanců předkládat návrh zákona s právem poslanců předkládat pozměňovací návrh byla vyřazena vláda z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko, bylo vyřazeno projednání tohoto návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prvém čtení a tzv. komplexní pozměňovací návrh postrádá důvodovou zprávu. Účelem pozměňovacího návrhu není podle navrhovatele původní návrh zásadně měnit ani zásadně rozšiřovat, jak se to stalo v projednávaném případě. Obdobnými případy se Ústavní soud opakovaně zabýval, a proto navrhovatel pouze odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.).

4. Navrhovatel dále uvádí, že není podstatné, že jednací řád Poslanecké sněmovny pojem „komplexní pozměňovací návrh“ nezná, ani to, že z původního návrhu novely služebního zákona byla do zákona o státní službě převzata zhruba jen polovina novelizačních bodů. Za podstatné navrhovatel naopak považuje, že tzv. komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona. Navrhovatel napadá tento postup i při vědomí, že procedurální aspekty je třeba posoudit i ve vazbě na principy materiálního právního státu; k tomu pak upozorňuje na další části tohoto návrhu i na to, že zákon bude v plném rozsahu aplikován v podstatě až od 1. července 2015.

II./b Argumentace týkající se tvrzené protiústavnosti jednotlivých ustanovení zákona

5. V další části návrhu navrhovatel zpochybňuje ústavnost níže specifikovaných ustanovení napadeného zákona.

Úprava pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

6. První skupina námitek se týká § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 zákona o státní službě. Podle navrhovatele je běžnou a zřejmě i z ústavního hlediska přijatelnou legislativní technikou, pokud zákon, který upravuje služební poměry státních zaměstnanců ve služebních úřadech, odkazuje na instituty v jiných zákonech, v tomto případě především

Sbirka_nalezu-77.indd 761 18.11.16 13:59

na instituty v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, aby se vyhnul opisování těchto institutů ve vztahu ke státním zaměstnancům v zákoně o státní službě; je tomu tak např. v § 98 až 100, 102 až 104, § 109 odst. 3, § 112 až 114, § 117 odst. 3, § 118 až 124, 131. Jinou věcí však je, pokud zákon o státní službě upravuje věci zaměstnanců, na něž se jinak vztahuje zákoník práce; jde o § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189. V tomto druhém případě jde podle navrhovatele o nepřímou novelu zákoníku práce [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.)], která neodpovídá základním principům právního státu, k nimž patří nejen zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, ale i jeho vnitřní bezrozpornosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06), a z tohoto hlediska je podle názoru navrhovatele nepřípustná.

7. Výše uvedená tvrzení navrhovatel doplňuje následujícími argumenty. Podle § 4 zákoníku práce se pracovněprávní vztahy řídí zákoníkem práce, a nelze-li tento zákon použít, řídí se občanským zákoníkem, nikoliv tedy i zákonem o státní službě. Podle § 1 odst. 2 zákona o státní službě tento zákon dále upravuje organizační věci zaměstnanců, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu, avšak z řady výše uvedených napadených ustanovení, snad až na ustanovení týkající se systemizace, vyplývá, že jde o celkové řízení pracovněprávních vztahů. Podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě se tento zákon nevztahuje na náměstka člena vlády, v rozporu s tím však je ustanovení § 173, které postavení náměstka člena vlády upravuje. Jeho postavení upravuje tak, že jej staví mimo organizační uspořádání správního úřadu, neboli nepřiznává mu žádné rozhodovací kompetence, což, nehledě k výše uvedenému, vede navrhovatele k závěru, že toto ustanovení do zákona o státní službě nepatří. Náměstek člena vlády má být v pracovním poměru, jeho druh práce tedy má být podle zákoníku práce sjednán v pracovní smlouvě, zde však je jeho pracovní náplň definována přímo v § 173 odst. 1 zákona o státní službě, a to navíc shodně s úkolem vymezeným v § 9 odst. 8 zákona o státní službě pro náměstka pro řízení sekce; rovněž tato skutečnost dle navrhovatele vede v zájmu bezrozpornosti zákona k návrhu na zrušení § 173 citovaného zákona.

8. Ústavní výhrady vůči dalším jednotlivým napadeným ustanovením zákona o státní službě formuluje navrhovatel následovně:

Úprava oborů státní služby nařízením vlády

9. Podle § 5 odst. 2 zákona o státní službě vláda stanoví nařízením obory služby. Uvedené ustanovení je podle názoru navrhovatele v rozporu s čl. 78 Ústavy, podle něhož k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Ustanovení nestanoví meze, v nichž se má nařízení vlády pohybovat, a nelze je zřejmě dovodit ani výkladem zákona.

Sbirka_nalezu-77.indd 762 18.11.16 13:59

Zákon nevymezuje pojem „obor služby“, jak přitom vyplývá např. z § 24 nebo 30, jde o pojem z hlediska zákona zásadní. Z ústavního hlediska jde o narušení dělby moci mezi mocí zákonodárnou a výkonnou a o narušení principu předvídatelnosti práva a právní jistoty. V této souvislosti navrhovatel odkazuje na řadu nálezů Ústavního soudu, např. na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.). Poukazuje i na § 5 zrušeného služebního zákona, v němž podle názoru předkladatele meze stanoveny byly, neboť obory služby spojoval s činnostmi vyplývajícími ze zvláštních zákonů.

Úprava překážek ve službě nařízením vlády

10. Ustanovení § 104 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, ve kterých případech náleží při překážkách ve službě státnímu zaměstnanci plat. Ustanovení § 104 odst. 3 citovaného zákona stanoví, že vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě (tj. nad rámec zákona), za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Uvedené ustanovení odstavce 3 je ve zřejmém rozporu s čl. 78 Ústavy.

Stanovení platové třídy služebním orgánem pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

11. Ustanovení § 145 odst. 3 zákona o státní službě stanoví, že pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém mají být vykonávány činnosti neuvedené v katalogu správních činností, tj. v nařízení vlády podle odstavce 2, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí. Uvedené ustanovení je v rozporu se základními principy právního státu, zakládá právní nejistotu a vytváří, mimo normativní úpravu obsaženou v nařízení vlády, prostor pro libovůli při rozhodování.

Formulace požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku pro přijetí do služebního poměru

12. Ustanovení § 22 zákona o státní službě stanoví, že do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu. Uvedené ustanovení tím, že je založeno na subjektivní, neprůkazné a ničím neomezené domněnce, je v rozporu se základními principy právního státu. V této souvislosti odkazuje na § 30 odst. 1 větu druhou služebního zákona, která však byla do zákona o státní

Sbirka_nalezu-77.indd 763 18.11.16 13:59

službě nevhodně přeformulována, ale původně zněla takto: „Do služby nelze jmenovat fyzickou osobu podle věty první, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu."

Schvalování systemizace některých služebních úřadů

13. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě ve větách první a druhé stanoví, že návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra a systemizaci na následující kalendářní rok schvaluje vláda. Ve větě čtvrté pak stanoví, že jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b), tedy počet služebních míst státních zaměstnanců a počet služebních míst představených, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok.

14. V § 17 odst. 3 větě čtvrté zákona o státní službě je obsažen z celkového počtu třinácti tzv. dalších ústředních orgánů státní správy, vymezených v § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, výčet sedmi ústředních orgánů státní správy, které předmětné ustanovení klade na roveň vládě, ne-li nad vládu, a to přesto, že podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vrcholným orgánem moci výkonné vláda, a nikoliv jiný orgán, jak by to jinak z § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě mohlo plynout.

Stanovení dalších případů, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

15. V § 21 odst. 1 a 2 zákona o státní službě jsou řešeny případy, kdy státní zaměstnanec vykonává svoji funkci na dobu neurčitou a na dobu určitou. Odstavec 3 stanoví, že další případy, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, stanoví vláda nařízením. Pojem „zvláštní povaha služby" je neurčitý, ustanovení odstavce 3 je rovněž v rozporu s čl. 78 Ústavy.

II./c Další výhrady k napadenému zákonu

16. V poslední části návrhu navrhovatel uvádí příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě, které sice nejsou podle jeho názoru „s největší pravděpodobností samy o sobě ústavně přezkoumatelné", ale předkládají se k případnému posouzení dalších důsledků postupu schvalování zákona namítaného výše (část II./a). Jedná se o následující argumenty:

Sbirka_nalezu-77.indd 764 18.11.16 13:59

- Podle § 31 odst. 2 zákona o státní službě, nenastoupí-li státní zaměstnanec do služby v den, který je uveden v rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, aniž mu v tom zabránila závažná překážka, nebo neuvědomí-li služební orgán o vzniku této překážky do 7 dnů, služební orgán rozhodnutí o přijetí do služebního poměru zruší. Toto ustanovení je vnitřně rozporné, resp. nesrozumitelné a v mezních případech i zneužitelné. Je otázkou, zda ústavně konformním výkladem lze překonat, že místo slova „nebo" mělo být v ustanovení použito slovo „a".
- Podle § 165 vydání rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení, s výjimkou kárné odpovědnosti nebo skončení služebního poměru. Uvedené ustanovení slovním obratem „může být" bez konkretizace podmínek vytváří prostor pro právní nejistotu, neboť umožňuje v předem neurčených případech vyloučit správním řádem stanovený postup zejména při zjišťování podkladů pro rozhodnutí a jejich hodnocení.
- Podle § 2 odst. 1 písm. a) a b) se zákon o státní službě nevztahuje, kromě jiného, na zaměstnance, který vykonává další činnosti pro člena vlády, a na zaměstnance, který vykonává činnosti pro vedoucího Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády"). Aniž jsou tyto činnosti, resp. jejich organizační začlenění, blíže vymezeny, může při doslovném výkladu nastat stav, že zákon se na určitém ministerstvu nebo na Úřadu vlády nebude vztahovat na nikoho; ustanovení tedy bude vyžadovat restriktivní výklad, provázený ovšem subjektivními, a nikoliv objektivními kritérii.
- Podle § 5 odst. 1 písm. g) služba zahrnuje správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právnickým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána, aniž je přihlíženo k tomu, že správa kapitoly jako celku je zpravidla soustředěna v jednom útvaru služebního úřadu; podle § 5 odst. 1 písm. p) služba zahrnuje i zadávání veřejných zakázek, aniž je přihlíženo k tomu, že podle § 2 odst. 1 písm. j) se zákon nevztahuje, kromě jiného, i na pomocné a servisní práce, což jsou zřejmě i činnosti bezprostředně související se správou majetku, resp. s hospodařením s majetkem, kde zadávání veřejných zakázek je zcela běžné, nehledě k tomu, že „zadávání veřejných zakázek" je proces vyúsťující ve smyslu příslušného zákona v „zadání veřejných zakázek", s čímž § 5 odst. 1 písm. p) nepočítá.
- V § 10 odst. 1 písm. b) chybí vyjádření, kdo člena vlády pověřuje.
- Z § 13 odst. 2 vyplývá, a projevuje se to v dalších ustanoveních zákona o státní službě, že Ministerstvo vnitra, náměstek pro státní službu a personální ředitel sekce pro státní službu jsou samostatnými orgány nadanými samostatnou působností, ve skutečnosti jsou orgány Ministerstva vnitra, a mohou tak jednat pouze jménem tohoto ministerstva, a nikoliv jménem svým.

Sbirka_nalezu-77.indd 765 18.11.16 13:59

- Ustanovení § 19 odst. 3 stanoví, že v určitých případech může služební orgán do doby schválení organizační struktury služebního úřadu nebo její změny prozatímně postupovat tak, jako by navržená organizační struktura nebo její změna byla schválena, přičemž nebude-li navržená organizační struktura nebo její změna schválena, změny prozatímně provedené se od počátku ruší a služební vztahy se navracejí v předešlý stav. Pokud se organizační struktura nebo její změny, s nimiž je prozatímně spojena fikce schválení, mají v případě jejich následného neschválení od počátku zrušit, vytváří se tím právní nejistota týkající se např. i úkonů do té doby provedených, včetně vynaložení veřejných prostředků s tím spojených.
- V § 30 odst. 2 není ve výčtu náležitostí rozhodnutí pamatováno na služební místo představeného, vykonat úspěšně úřednickou zkoušku není nepochybně právní povinnost, jak by to jinak mohlo z § 35 odst. 1 nebo z § 191 odst. 3 vyplynout.
- V § 37 odst. 1 není pamatováno na případy, kdy určitý obor služby nebude patřit do působnosti žádného ústředního správního úřadu.
- V § 83 odst. 1 větě druhé se předpokládá, že vláda může v rámci systemizace stanovit služební místa zaměstnanců, na kterých se rozhoduje při výkonu práv a povinností zprostředkovatele při realizaci dotační politiky. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, který upravuje poskytování dotací, však v souvislosti s nimi soukromoprávní institut zprostředkování nezná.
- Podle § 117 odst. 1 zákona o státní službě může služební orgán se státním zaměstnancem uzavřít dohodu o výkonu služby z jiného místa, ve které se sjednají podmínky výkonu služby. S ohledem na koncepci zákona nebude mít předmětná dohoda soukromoprávní, ale veřejnoprávní charakter a z tohoto hlediska v zákoně chybí úprava náležitostí takové dohody, resp. smlouvy.
- V § 185 odst. 2 písm. c) se slova „a stanoví mu plat podle části deváté“ neváží na předchozí text a do uvedeného ustanovení nepatří.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

17. Ústavní soud si 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.

18. Ústavní soud zaslal návrh prezidenta republiky též vládě [§ 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)] a veřejnému ochránci práv (§ 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-77.indd 766 18.11.16 13:59

19. Veřejný ochránce práv přípisem ze dne 21. listopadu 2014 informoval Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

20. Vláda usnesením ze dne 8. prosince 2014 č. 1043 doručeným Ústavnímu soudu dne 11. prosince 2014 přistoupila do řízení jako vedlejší účastník. V témže usnesení vláda ukládá ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu informovat Ústavní soud o tomto rozhodnutí vlády a vypracovat ve spolupráci s ministrem vnitra a zaslat Ústavnímu soudu vyjádření vlády k projednávanému návrhu prezidenta republiky. Dále vláda zmíněným usnesením pověřila ministra vnitra zastupováním vlády v řízení před Ústavním soudem.

III./a Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

21. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny podepsaném předsedou Janem Hamáčkem, které bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 10. prosince 2014, je rekapitulován průběh legislativního procesu tak, že návrh skupiny poslanců byl předložen Poslanecké sněmovně dne 23. prosince 2013 a rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 71. Stanovisko vlády bylo rozdáno poslancům dne 9. ledna 2014 jako tisk 71/1. Vláda v něm vyjádřila nesouhlas s návrhem zákona s poukazem na legislativní nedostatky a kolizi s ústavním pořádkem České republiky.

22. Prvé čtení návrhu zákona bylo uskutečněno dne 22. ledna 2014, kdy Poslanecká sněmovna přijala usnesení, kterým přikázala návrh k projednání ústavně právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a prodloužila lhůtu k projednání návrhu ve výborech na 90 dnů. Oba výbory návrh zákona projednaly a dne 27. června 2014 ústavně právní výbor přijal usnesení, kterým doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh schválila ve znění komplexního pozměňovacího návrhu. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj usnesení nepřijal.

23. Ve druhém čtení dne 16. července 2014 prošel návrh zákona obecnou i podrobnou rozpravou. Návrh na zamítnutí návrhu zákona podán nebyl. V podrobné rozpravě se svými pozměňovacími návrhy vystoupilo 18 poslanců. Všechny pozměňovací návrhy byly podány ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu obsaženému v usnesení ústavně právního výboru. Ve třetím čtení konaném ve dnech 30. července a 1. a 27. srpna 2014 se Poslanecká sněmovna na závěr usnesla na opakování druhého čtení tohoto návrhu zákona.

24. Návrh zákona znovu projednaly oba výbory, tj. ústavně právní výbor a výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj na své 12. schůzi konané dne 27. srpna 2014 přijal komplexní pozměňovací návrh a doporučil Poslanecké sněmovně přijetí návrhu zákona ve znění tohoto komplexního pozměňovacího

Sbirka_nalezu-77.indd 767 18.11.16 13:59

návrhu. Ústavně právní výbor na své 16. schůzi konané dne 27. srpna 2014 zrušil své usnesení ze dne 27. června 2014 a konstatoval, že projednal komplexní pozměňovací návrh předložený poslancem Janem Chvojkou, bere jej na vědomí a doporučuje Poslanecké sněmovně, aby jej vzala za základ projednávání.

25. Opakované druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 2. září 2014, kdy návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě nebyl podán návrh na zamítnutí návrhu zákona a pozměňovací návrhy přednesli poslanec Jan Chvojka – komplexní pozměňovací návrh – a dalších 14 poslanců, kteří své pozměňovací návrhy předkládali ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky.

26. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. září 2014, kdy byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen počtem 127 poslanců ze 172 přítomných, přičemž 12 poslanců hlasovalo proti.

27. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 12. září 2014, který jej projednal a schválil na své 25. schůzi konané dne 1. října 2014. Prezident republiky návrh zákona nepodepsal, vrátil jej Poslanecké sněmovně, která o něm znovu jednala dne 24. října 2014 a setrvala na svém návrhu. Z přítomných 166 poslanců hlasovalo pro návrh 123 poslanců a proti 12. Následně byl návrh zákona doručen k podpisu předsedovi vlády, a to dne 30. října 2014. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 234/2014 Sb.

28. Závěrem Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření konstatuje, že návrh zákona byl přijat ústavně předepsaným postupem, že s ním ústavně předepsaným postupem vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je na Ústavním soudu, aby posoudil otázku ústavnosti zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení a rozhodl o návrhu na zrušení.

29. Podepsaný předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček dále uvádí, že ačkoli podle odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) nejsou předsedové komor Parlamentu oprávněni samostatně tvořit vůli komory, pročež ve vyjádření účastníka řízení jsou oprávněni jménem komory Ústavnímu soudu sdělit jen faktické a nesporné okolnosti projednávání návrhu zákona, považuje za potřebné vyjádřit se výslovně k části návrhu, v němž prezident republiky uvádí námitky k proceduře přijetí předmětného zákona. Toto vyjádření nebylo projednáno a schváleno celou Poslaneckou sněmovnou, a nelze je proto považovat za vyjádření jejího názoru. Předseda Poslanecké sněmovny upozornil, že otázkou tzv. komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud ve svých nálezech již opakovaně zabýval, přičemž dospěl k závěru, že se jedná o jeden z institutů parlamentní praxe, který se pohybuje v mezích ústavního pořádku. Ústavní soud v této souvislosti neshledal porušení zákonodárného procesu, porušení příslušných ustanovení Ústavy ani zákona

Sbirka_nalezu-77.indd 768 18.11.16 13:59

o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, porušení práv vlády nebo poslanců apod. Ústavní soud nezpochybnil tuto proceduru dosud ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny nebo poslanců. Komplexní pozměňovací návrh je podle názoru Ústavního soudu stále jen pozměňovacím návrhem ve smyslu § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. V posuzovaném případě komplexní pozměňovací návrh svým předmětem, obsahem a základním účelem nevybočil z hranic vytyčených původním poslaneckým návrhem zákona. Došlo sice ke změně formy z novely na návrh úplného znění zákona, tematicky se však úplné znění zákona nezměnilo, předmět a obsah komplexního pozměňovacího návrhu se vztahoval k předmětu a obsahu původního návrhu, účel komplexního pozměňovacího návrhu měl úzký vztah k účelu původního návrhu a ani nedošlo k připojení jiných návrhů zákonů, které by nesouvisely s předmětnou úpravou. Z těchto důvodů lze jednoznačně odmítnout i názor naznačený v návrhu prezidenta republiky, že by se mohlo jednat v daném případě o tzv. přílepek. Rovněž lze odmítnout námitku prezidenta republiky, že vláda nemohla dostatečně uplatnit svá práva, neboť v daném případě bylo zcela evidentní, že komplexní pozměňovací návrh byl iniciován právě vládou. Současně měla vláda dostatečný časový prostor vyjádřit se k návrhu v průběhu jeho projednávání v Poslanecké sněmovně. Z hlediska přehlednosti právní úpravy a právní jistoty adresátů lze hodnotit přijetí úplného znění zákona o státní službě jako vhodnější postup než postup prostřednictvím rozsáhlé novely čítající mnoho desítek až stovek novelizačních bodů. Přijímané právní předpisy musejí být přehledné, srozumitelné a předvídatelné, tudíž přijetí nového zákona je pro adresáty výrazně přehlednější a srozumitelnější než velmi rozsáhlá novelizace dosavadního zákona po jednotlivých novelizačních bodech. Na základě výše uvedeného vyjadřuje předseda Poslanecké sněmovny přesvědčení, že v průběhu projednávání a schvalování předmětného zákona postupovala Poslanecká sněmovna v souladu s Ústavou, zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a dosavadní judikaturou Ústavního soudu.

III./b Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

30. Ve vyjádření Senátu podepsaném předsedou Milanem Štěchem, které bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 28. listopadu 2014, je úvodem zmíněno, že prezident republiky podal návrh Ústavnímu soudu poté, co po schválení návrhu zákona v souladu s čl. 50 odst. 1 Ústavy dne 8. října 2014 vrátil zákon Poslanecké sněmovně, přičemž prezident republiky svůj přístup k této zákonné úpravě uvedl již ve svém vystoupení v Poslanecké sněmovně dne 2. září 2014, ve kterém se vyslovil jednoznačně proti institutu tzv. politických náměstků. Poslanecká sněmovna na své 19. schůzi dne

Sbirka_nalezu-77.indd 769 18.11.16 13:59

24. října 2014 na zákonu setrvala a zákon o státní službě byl dne 6. listopadu 2014 vyhlášen v částce 99 Sbírky zákonů pod číslem 234/2014 Sb.

31. K procesu projednávání návrhu zákona o státní službě v podmínkách Senátu se ve vyjádření uvádí, že uvedený návrh zákona byl po jeho schválení v Poslanecké sněmovně doručen Senátu dne 12. září 2014 a v Senátu byl v jeho 9. funkčním období projednáván jako senátní tisk 336. Návrh zákona byl přikázán k projednání ve třech výborech, a to ve výboru ústavně-právním, který byl výborem garančním, a dále ve výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí a ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku. Ústavně-právní výbor návrh zákona projednal na své 37. schůzi konané dne 24. září 2014 a ve svém usnesení č. 180 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí projednal návrh zákona na své 30. schůzi konané dne 30. září 2014 a ve svém usnesení č. 114 doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku projednal návrh zákona na své 24. schůzi konané dne 30. září 2014 a přijal usnesení, jehož obsahem bylo, aby se tento výbor – s ohledem na jeho působnost – návrhem zákona nezabýval. Senát projednal návrh zákona o státní službě na své 25. schůzi dne 1. října 2014. Po vystoupení zpravodajů výborů byl předložen návrh, aby se Senát návrhem zákona nezabýval, s poukazem na to, za jakých okolností byl návrh zákona projednán a schválen v Poslanecké sněmovně. Tento návrh (o němž bylo hlasováno po přestávce na poradu klubu ČSSD) nebyl přijat, když z přítomných 71 senátorek a senátorů při kvoru 36 pro návrh hlasovalo 28 a proti bylo 32 senátorek a senátorů. Následně proběhla obecná rozprava, přičemž ze strany některých senátorů byly k návrhu zákona uvedeny tyto výhrady:

- bylo poukázáno na stanovisko Rekonstrukce státu zaslané senátorům, jehož obsahem bylo hodnocení toho, jak se návrh zákona schválený Poslaneckou sněmovnou vypořádal s požadavky prosazovanými Rekonstrukcí státu; v tomto smyslu byl návrh zákona hodnocen jako „nedostatečný z hlediska vytvoření podmínek pro stabilní a profesionální fungování české státní správy“;
- v některých vystoupeních bylo poukázáno na údajnou politizaci v souvislosti s tím, že z návrhu zákona byla vypuštěna úprava týkající se institutu Generálního ředitelství a do návrhu zákona byl zapracován institut tzv. politických náměstků;
- v některých vystoupeních byly uvedeny věcné výhrady ke konkrétním ustanovením návrhu zákona a bylo avizováno předložení pozměňovacích návrhů, pokud se návrh zákona dostane do podrobné rozpravy;
- k výhradám týkajícím se nestandardního legislativního procesu bylo uvedeno, že šlo skutečně o nestandardní proces, na druhou stranu však

Sbirka_nalezu-77.indd 770 18.11.16 13:59

bylo poukázáno na to, za jakých okolností byl daný legislativní proces „spuštěn“;
– k diskutované záležitosti týkající se tzv. politických náměstků bylo poukázáno na to, že tento institut je v řadě západních zemí zcela běžný a jeho funkce vychází právě z ústavního systému.

32. Po skončení obecné rozpravy, v níž byl podán také návrh na zamítnutí návrhu zákona, bylo v souladu se zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, nejprve hlasováno o návrhu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, jak ve svém usnesení doporučily dva výbory, a tento návrh byl schválen; v hlasování s pořadovým číslem 6 ze 71 přítomných senátorek a senátorů při kvoru 36 pro tento návrh hlasovalo 47 a proti bylo 15 senátorek a senátorů.

33. Předseda Senátu shrnul, že při projednávání návrhu zákona v Senátu k němu sice byly vysloveny výhrady, v žádném z vystoupení však nebyla příslušná úprava hodnocena v tom smyslu, jako je tomu v návrhu prezidenta republiky, tedy že je v rozporu s ústavními principy, ať již z hlediska samotného legislativního procesu, v němž byl přijat zákon o státní službě, nebo některých jeho ustanovení vyjmenovaných v podaném návrhu. Při projednávání zmíněného návrhu zákona bylo známo, že tzv. komplexní pozměňovací návrh byl připravován v působnosti vlády (při Úřadu vlády, poté na Ministerstvu vnitra) a byl také za účasti předsedy vlády a dalších členů vlády projednán se zástupci odborů a zaměstnavatelů, jak vyplývá ze záznamu zasedání 110. plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody České republiky. V Senátu celkově i při vědomí určitých nedostatků návrhu zákona převážil přístup založený na potřebě jeho včasného přijetí s tím, že některé z kritizovaných úprav bude možné v dalším období změnit.

III./c Vyjádření vlády České republiky

34. Dne 9. ledna 2015 obdržel Ústavní soud vyjádření vlády zaslané pověřeným ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiřím Dienstbierem.

35. Vláda úvodem uvádí, že svou účast v předmětném řízení považuje za nutnou nejenom z důvodu potřeby vyvrácení tvrzení obsažených v návrhu prezidenta republiky, jež považuje za nedůvodná, ale chápe ji též jako příležitost k veřejné obhajobě potřebnosti prezidentem republiky napadeného zákona, jakož i racionality a ústavní konformity procesu jeho přijímání. Vláda připomíná, že prezidentem republiky napadený zákon představuje naplnění 23 let trvajícího legitimního očekávání občanů České republiky na přijetí a aplikaci v čl. 79 odst. 2 Ústavy předvídaného zákona, který upravuje právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech, přičemž služební zákon č. 218/2002 Sb. nelze podle názoru vlády považovat za naplnění uvedeného legitimního očekávání, neboť před

Sbirka_nalezu-77.indd 771 18.11.16 13:59

jeho úplným zrušením byla jeho účinnost, původně plánovaná od 1. ledna 2004, celkem pětkrát odložena, naposledy zákonem č. 445/2011 Sb. na 1. leden 2015. Nyní napadený zákon je dle vlády zároveň splněním závazku vlády vůči občanům České republiky na přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, splněním závazku České republiky vyplývajícího z dokumentu Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020, resp. splněním *ex ante* kondicionality pro čerpání evropských fondů, které jsou pro Českou republiku rezervovány pro léta 2014 až 2020, výsledkem intenzivní součinnosti odborné veřejnosti, vlády a Parlamentu v průběhu legislativního procesu, výsledkem demokratického diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit, a zároveň též i splněním podmínky prezidenta republiky pro jmenování vlády (s odkazem na projev prezidenta republiky ze dne 10. ledna 2014).

1. K námitce neústavnosti procedury přijímání zákona

36. Vláda se nejprve vyjádřila k tvrzené protiústavnosti legislativního procesu. Uvedla, že právní argumentace navrhovatele je založena především na obecném zpochybnění ústavní konformity procedury přijímání zákona na půdě Poslanecké sněmovny ve smyslu tvrzeného nenaplnění ústavních pravidel parlamentního práva, resp. nesplnění požadavků ústavně souladné legislativní procedury. Konkrétní námitky navrhovatele pak směřují proti: 1. vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko, 2. absenci důvodové zprávy k návrhu zákona a zejména pak 3. proti samotnému rozsahu komplexního pozměňovacího návrhu předloženého ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny k návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), [sněmovní tisk 71/8 (dále též jen „první komplexní pozměňovací návrh")].

37. Vláda úvodem přibližuje svůj vztah k textu komplexního pozměňovacího návrhu (prvního i druhého), neboť právě tyto návrhy se staly základem prezidentem republiky napadeného zákona. Formálněprávní aspekty použití institutu komplexního pozměňovacího návrhu se pak zároveň staly i předmětem návrhu na přezkum ústavnosti procesu přijetí zákona Ústavním soudem.

38. Role vlády coby iniciátora předložení, resp. legislativně-technického zpracovatele textu prvního komplexního pozměňovacího návrhu je obecně známou skutečností. I přesto, že jde podle vlády o evidentní notorietu, nutí formulace obsažené v odůvodnění návrhu prezidenta republiky

Sbirka_nalezu-77.indd 772 18.11.16 13:59

vládu k tomu, aby stručně popsala svou roli v legislativním procesu, jehož výsledkem je prezidentem republiky napadený zákon.

39. Vláda připomíná své programové prohlášení ze dne 14. února 2014, v němž se mj. zavázala k přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě s tím, že tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků.

40. Usnesením ze dne 8. ledna 2014 č. 39 vláda Jiřího Rusnoka vyjádřila svůj nesouhlas s obsahem návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), (sněmovní tisk 71). Důvodem byla především kolize řady ustanovení předmětného návrhu s ústavním pořádkem i platným právem.

41. Svým usnesením ze dne 3. února 2014 č. 85 vyslovila vláda Bohuslava Sobotky svůj souhlas se zpětvzetím řady návrhů zákonů, jež předložila Poslanecké sněmovně vláda Jiřího Rusnoka. Mezi těmito návrhy byl též vládní návrh změny služebního zákona a doprovodného zákona ke služebnímu zákonu (sněmovní tisk 96) a s ním související vládní návrh zákona o změně zákonů souvisejících se zákonem o státní službě (sněmovní tisk 97). Vláda zpětvzetí uvedených návrhů zákonů odůvodnila nutností „podrobit koncepci státní služby další odborné i politické diskuzi, jejíž závěry budou z důvodu racionalizace procesu projednávání této úpravy promítnuty do souběžně projednávaného poslaneckého návrhu novely zákona o státní službě".

42. V návaznosti na usnesení vlády č. 85/2014 projednala vláda dne 5. března 2014 materiál „Informace pro vládu České republiky o postupu v agendě státní služby" (č. j. 195/14). Tento materiál obsahoval popis prací na přípravě komplexního pozměňovacího návrhu (tj. informaci o zřízení a jednání pracovní skupiny pro zákon o státní službě Rady hospodářské a sociální dohody složené z legislativců Úřadu vlády, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra a Ministerstva financí a zástupců odborů a zaměstnavatelů a dále informaci o jednání politicko-expertní skupiny k návrhu paragrafového znění komplexního pozměňovacího návrhu novely služebního zákona složené ze zástupců koaličních stran, legislativců, odborníků na oblast státní služby a nestátních neziskových organizací).

43. Součástí předmětného materiálu byl i dokument „Věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71", který byl zároveň předložen poslancům, odborníkům, ale i široké veřejnosti k diskusi (materiál byl též zveřejněn na internetových stránkách Poslanecké sněmovny). Tento dokument obsahoval konkretizaci náležitostí, které

Sbirka_nalezu-77.indd 773 18.11.16 13:59

jsou nutné pro zajištění efektivní, profesionální, veřejný zájem hájící a apolitické státní služby, avšak sněmovní tisk 71/0 je buď neobsahoval, nebo je bylo nutno nově definovat. V případě možnosti volby různých řešení pak materiál navrhoval variantní řešení určená k odborné a politické diskusi.

44. Dne 5. května 2014 vláda projednala materiál „Časový harmonogram implementace novely služebního zákona" (č. j. 430/14) a svým usnesením č. 325 uložila členům vlády, vedoucím ústředních správních úřadů a vedoucím ostatních správních úřadů spolupracovat v rámci své působnosti na plnění časového harmonogramu implementace a poskytnout vedoucímu Úřadu vlády a ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu součinnost při jeho realizaci.

45. Dne 28. května 2014 vláda svým usnesením č. 406 schválila mandát pro ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu pro jednání s Evropskou komisí ve věci služebního zákona.

46. Vláda zároveň v průběhu roku 2014 přijala řadu dalších usnesení týkajících se implementace služebního zákona (např. usnesení vlády ze dne 5. března 2014 č. 147 o přesunu problematiky personálních a vzdělávacích činností ve státní správě z Ministerstva vnitra na Úřad vlády; usnesení vlády ze dne 9. dubna 2014 č. 242 k Dohodě o partnerství pro programové období let 2014 až 2020; usnesení vlády ze dne 27. srpna 2014 č. 694 k agendě státní služby).

47. Vláda má za to, že již samotný výše uvedený výčet jejích oficiálních dokumentů (a jejich obsah) je dostatečným podkladem pro faktické vyvrácení jakékoliv pochybnosti o porušení dělby moci spočívající ve „vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko". Je totiž evidentní, že vláda nebyla nikterak fakticky zkrácena na svém ústavně zaručeném právu vyjádřit se k návrhům zákonů, neboť se sama aktivně podílela na formulování jeho obsahu i jeho legislativně-technickém zpracování (včetně jeho projednání se sociálními partnery a odbornou veřejností). Komplexní pozměňovací návrh tak byl předkládán s jejím vědomím a veřejně deklarovanou podporou – k porušení dělby moci ani „práva na dobré zákonodárství" (jak jej definoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) tak dle názoru vlády v daném případě nedošlo.

48. Výše uvedené, tedy aktivní účast vlády na přípravě a formulování textu zákona, pak platí nejenom pro první komplexní pozměňovací návrh (sněmovní tisk 71/8), ale též pro tzv. druhý komplexní pozměňovací návrh (sněmovní tisky 71/10 a 71/11), který byl sice předložen výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj, resp. poslancem Janem Chvojkou, jakožto výsledek politických jednání stran vládní koalice a opozice, avšak též s vědomím a veřejně deklarovanou podporou vlády, a zároveň i pro návrh poslanců Romana Sklenáka, Jaroslava Faltýnka a Jiřího Junka na vydání

Sbirka_nalezu-77.indd 774 18.11.16 13:59

zákona o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě (sněmovní tisk 242).

49. Pokud prezident republiky dále namítá, že „tzv. komplexní pozměňovací návrh postrádá důvodovou zprávu", považuje vláda tuto námitku za irelevantní jak z faktického, tak i ústavněprávního hlediska. První komplexní pozměňovací návrh totiž doprovázen důvodovou zprávou byl. Ta byla vypracována expertním týmem zřízeným vládou (viz výše) a fyzicky poskytnuta k dispozici nejenom poslancům, ale byla zpřístupněna i široké veřejnosti (na www.statnisluzba.cz). S ohledem na to, že uvedené webové stránky již tyto dokumenty neobsahují, vláda v příloze ke svému vyjádření pro Ústavní soud přikládá stejnopis uvedeného dokumentu ze dne 29. května 2014, jehož součástí je i odůvodnění jednotlivých navržených ustanovení.

50. S ohledem na výše uvedené konstatování faktu existence důvodové zprávy pak vláda toliko připomíná, že Ústavní soud se otázkou následků chybějícího odůvodnění komplexního pozměňovacího návrhu v minulosti opakovaně zabýval, přičemž dospěl k názoru, že absence odůvodnění návrhu sama o sobě nevede k neústavnosti takto projednávaného a schváleného zákona [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 39].

51. Otázkou ústavnosti použití komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, resp. obecnou otázkou ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní proces, se Ústavní soud v minulosti opakovaně podrobně zabýval [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 56/05, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 90/53 SbNU 159; 163/2009 Sb.) ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 53/10, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)].

52. Vláda připomíná, že závěry Ústavního soudu k otázce ústavní konformity využití institutu komplexního pozměňovacího návrhu jsou shrnuty v bodech 39 a 40 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (stanovisko vlády následně oba body cituje).

53. Ve světle shora popsané role vlády v legislativním procesu a závěrů vyplývajících z výše uvedené relevantní judikatury Ústavního soudu považuje vláda derogační návrh prezidenta republiky za nedůvodný, resp. považuje odůvodnění této části návrhu za projev přepjatého teoretického

Sbirka_nalezu-77.indd 775 18.11.16 13:59

formalismu, jehož akceptace Ústavním soudem by právě v daném případě znamenala faktický zásah do autonomie zákonodárce, a tím i porušení dělby moci mezi mocí zákonodárnou a soudní. Lze si totiž jen těžko představit obhajitelnost derogace zákona odůvodněné toliko na základě teze, že provedení komplexní modifikace právní úpravy formou novelizačních bodů je ústavně konformní, avšak provedení po obsahové stránce totožné modifikace formou nového textu (namísto formy novelizačních bodů a při zachování materiálně stejného normativního obsahu) již nikoliv.

54. I přes výše uvedené považuje vláda za vhodné, aby seznámila Ústavní soud s důvody, které ji a zákonodárce vedly k racionální shodě na použití institutu komplexního pozměňovacího návrhu, resp. typu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým.

55. Vláda nijak neskrývá, že se v počáteční fázi legislativního procesu odpovědně zabývala i (v kontextu obsahu návrhu prezidenta republiky kruciální) otázkou, zda předložit (ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy) návrh zákona obsahově totožný s textem prvního komplexního pozměňovacího návrhu (čímž by byly zcela eliminovány veškeré teoretické pochybnosti o ústavní konformitě formální stránky legislativní procedury), nebo zda využít institutu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož prostřednictvím by byl modifikován text původního návrhu zákona – tedy návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

56. Klíčovou roli při volbě mezi oběma výše uvedenými variantami sehrálo, vedle výše uvedených závěrů vyplývajících z judikatury Ústavního soudu, zejména zohlednění faktické situace shrnuté v úvodní části vyjádření vlády, resp. její časové dimenze. Tedy 1. ústavně založené legitimní očekávání přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, 2. závazek vlády toto očekávání naplnit tak, aby takovýto zákon nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2015, 3. otázka legisvakance zákona, 4. otázka vytvoření předpokladů pro uskutečnění potřebných přípravných kroků k aplikaci zákona v praxi ještě před jeho plánovanou účinností, 5. otázka vypracování a vydání potřebných prováděcích právních předpisů a služebních předpisů a v neposlední řadě 6. otázka *ex ante* kondicionality pro čerpání evropských fondů, které jsou pro Českou republiku rezervovány pro léta 2014 až 2020.

57. Vláda je proto přesvědčena, že zvolený postup (upřednostnění poslanecké zákonodárné iniciativy před zákonodárnou iniciativou vlády) byl racionální, legitimní, ústavně konformní a nijak nenarušil rovnováhu mocí.

58. K otázce ústavní konformity typu komplexního pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu

Sbirka_nalezu-77.indd 776 18.11.16 13:59

zákona kompletním textem novým, vláda uvádí, že při přípravě textů obou pozměňovacích návrhů věnovala maximální pozornost tomu, aby byly splněny všechny kautely ústavně konformního legislativního procesu, a to nejenom po stránce formální, ale zejména materiální. Vláda proto zejména pečlivě dbala na to, aby 1. se komplexní pozměňovací návrh vztahoval k předmětu návrhu poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon); 2. fundamentální účel komplexního pozměňovacího návrhu měl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného zákona, resp. aby byl shodný (úprava nejproblematičtějších bodů zákona č. 218/2002 Sb. tak, aby byl vytvořen funkční a moderní model státní služby a jeho uvedení do praxe, po více než 12 letech od přijetí původního zákona, bylo realizovatelné); 3. komplexní pozměňovací návrh obsahově vycházel jak z původního poslaneckého návrhu, tak zčásti i z původního vládního návrhu obsaženého ve sněmovním tisku 97 (tzv. novela předložená Rusnokovou vládou), který sice současná vláda vzala zpět, nicméně tak učinila proto, aby nebyly současně projednávány dva sněmovní tisky s týmž cílem, což by legislativní proces značně znepřehlednilo; 4. komplexní pozměňovací návrh reagoval na výtky, jež k původnímu poslaneckému návrhu uplatnila ve svém stanovisku vláda (aby nebylo možno ani teoreticky uvažovat o obcházení vlády, resp. o porušení principu dělby moci); tyto výtky se týkaly mj. toho, že původní návrh nereaguje na podstatné změny, k nimž od r. 2002 v právním řádu došlo, a že neobsahuje tzv. změnový zákon (tj. že nemění jiné související zákony, ač by to objektivně bylo potřebné); 5. zvolený postup (komplexní pozměňovací návrh) nezkracoval poslance na jejich právu podrobně se s obsahem návrhu seznámit, podrobit jej parlamentnímu diskursu a případně k němu podat vlastní pozměňovací návrhy. K otázce dodržení v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vymezeného časového a procedurálního rámce projednání obou komplexních pozměňovacích návrhů (v němž se promítá ochrana ústavních garancí reálného fungování parlamentarismu) vláda toliko konstatuje, že všechny lhůty i procedurální postupy byly dodrženy, a pro detailnější informace odkazuje na vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny.

59. Vláda v souvislosti s výše uvedeným nezastírá, že jejím původním záměrem bylo připravit „standardní“ komplexní pozměňovací návrh (tedy návrh, který by formou novelizačních bodů měnil, vypouštěl či rozšiřoval návrh původní). Až v průběhu legislativně-technických prací na přípravě takovéhoto návrhu se však ukázalo, že takto „standardně“ formulovaný komplexní pozměňovací návrh by byl pro konečné adresáty normy značně nepřehledný a fakticky by svým rozsahem nakonec tak jako tak

Sbirka_nalezu-77.indd 777 18.11.16 13:59

představoval úplně nové znění návrhu zákona, jen s tím rozdílem, že by bylo rozděleno do několika stovek novelizačních bodů.

60. S ohledem na výše uvedené, jakož i na skutečnost, že nepřehlednost návrhu by měla zcela jistě za následek omezení reálné možnosti zákonodárců takový návrh kvalifikovaně projednat (což by bylo v rozporu se samotným principem parlamentní demokracie), rozhodla se vláda, po konzultacích s parlamentními stranami, že první komplexní pozměňovací návrh nebude zpracován (a předložen) ve formě novelizačních bodů, ale ve formě komplexního textu, tedy de facto „úplného znění", neboť rozsah změn byl značný (byť často šlo jen o potřebná formální zpřesnění) a promítnutí všech těchto změn do „bodové novely" by nejenom vedlo k menší srozumitelnosti textu, ale též i ke zvýšení rizika vzniku formálních vad v průběhu legislativního procesu.

61. Vláda má za to, že v průběhu parlamentní procedury se prokázalo, že šlo o postup prospěšný, a jak již bylo uvedeno výše, i ústavně aprobovatelný, neboť si lze jen těžko představit obhajitelnost derogace zákona odůvodněnou toliko na základě teze, že provedení komplexní modifikace právní úpravy formou novelizačních bodů je ústavně konformní, avšak provedení po obsahové stránce totožné modifikace formou nového textu (namísto formy novelizačních bodů) již nikoliv.

62. S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že návrh prezidenta republiky na zrušení zákona jako celku, tak jak je formulovaný v první variantě petitu, by měl být zamítnut jako nedůvodný.

63. V případě, že by se Ústavní soud s argumentací vlády neztotožnil a přistoupil k derogaci zákona, pak vláda veřejně deklaruje svoji připravenost opětovně předložit do legislativního procesu totožnou právní úpravu a zároveň připomíná závěr vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (viz výše): „Ústavní soud posoudí i další okolnosti projednávané věci, pokud by formální zrušení právní úpravy znamenalo nebezpečí opětovného přijetí totožné úpravy pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny aspekty zákonodárného procesu. V takovém případě formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti."

64. Vláda se též stručně vyjadřuje k tezi uvedené v návrhu prezidenta republiky, že „zákon bude v plném rozsahu aplikován v podstatě až od 1. července 2015". Vláda upozorňuje na skutečnost, že zákon nabyl v převážné části účinnosti dnem 1. ledna 2015, přičemž některá jeho ustanovení měla stanovenou dřívější účinnost, a to dnem vyhlášení zákona, neboť ještě před úplnou účinností zákona bylo třeba provést některé zásadní kroky k jeho následné bezproblémové aplikaci (zrušení Generálního ředitelství státní služby při Úřadu vlády, existujícího formálně již od roku 2002; zřízení služebního místa náměstka ministra vnitra pro státní službu

Sbirka_nalezu-77.indd 778 18.11.16 13:59

a organizačního útvaru s názvem sekce státní služby v Ministerstvu vnitra jako náhrad za zrušené instituty generálního ředitele státní služby a Generálního ředitelství státní služby; „překlopení“ dosavadních vedoucích správních úřadů v pracovním poměru do pozic vedoucích služebních úřadů ve služebním poměru; zřízení služebních míst státních tajemníků v ministerstvech a v Úřadu vlády).

2. K námitkám týkajícím se jednotlivých ustanovení zákona

K tvrzené protiústavnosti dílčí úpravy pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

65. K námitce, že napadená ustanovení § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 zákona o státní službě jsou protiústavní nepřímou novelou zákoníku práce, vláda uvádí, že prezident republiky zaměňuje nepřímou novelizaci zákoníku práce, ke které nedošlo, se vztahem speciality příslušných ustanovení zákona o státní službě týkajících se zaměstnanců v pracovním poměru vůči subsidiárnímu zákoníku práce, která byla ve vztahu k „ostatním“ zaměstnancům ve správních úřadech zvolena. Jedná se o metodu *lex specialis derogat legi generali*, která je zcela obvyklá a přípustná [srov. např. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávných celků“), nebo zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které také obsahují speciální ustanovení k zákoníku práce a které dosud nikdo za nepřímé novely zákoníku práce neoznačoval]. Speciální ustanovení se obecně uplatňují v případech, kdy existuje obecný právní předpis, který však nemůže být natolik komplexní, aby danou oblast reguloval beze zbytku. Zákoník práce se tak při regulaci právních poměrů těchto zaměstnanců v pracovním poměru obecně aplikuje, pokud zákon o státní službě nestanoví jinak.

66. Vláda též nemůže souhlasit s tvrzením prezidenta republiky, že pracovněprávní vztahy může regulovat toliko zákoník práce se subsidiaritou občanského zákoníku. Při akceptaci této teze by byly protiústavní všechny pracovněprávní předpisy upravující právní poměry některých skupin zaměstnanců, jako například zákon o úřednících územních samosprávných celků, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů – ve vztahu k asistentům soudců, justičním čekatelům a dalším soudním pracovníkům, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů

Sbirka_nalezu-77.indd 779 18.11.16 13:59

– ve vztahu ke státním zástupcům i dalším pracovníkům ve státních zastupitelstvích, zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů, apod. Vláda dále poznamenává, že právní předpis může obsahovat jak normy práva veřejného, tak i práva soukromého [typickým příkladem je Listina základních práv a svobod (dále též jen „Listina")].

K tvrzené protiústavnosti úpravy oborů státní služby

67. Prezident republiky namítá protiústavnost § 5 odst. 2 zákona o státní službě pro nedostatečnost úpravy oborů státní služby a potenciální „doplňovací" charakter nařízení vlády o oborech státní služby namísto ústavně konformního „prováděcího" charakteru.

68. V prvé řadě je nutno konstatovat, že tvrzená protiústavnost by se týkala nikoliv zákona o státní službě, nýbrž nařízení vlády vydaného na základě zmocnění v tomto zákoně obsaženého. Porušením Ústavy by bylo vydání nařízení vlády, které by „doplňovalo" zákon.

69. Dále vláda považuje za potřebné poukázat na skutečnost, že navrhovatel nedoceňuje význam § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona vymezujícího osobní působnost zákona na státní zaměstnance vykonávající ve správních úřadech státní správu, a to ve spojení s § 5 odst. 1 citovaného zákona obsahujícím výčet činností, jež jsou službou, který tuto osobní působnost doplňuje. Jsou to právě tato dvě ustanovení, která vytvářejí zákonný rámec oborů státní služby (státní správa vykonávaná správními úřady ve smyslu zákona o státní službě je vymezena zvláštními zákony stanovícími působnost těchto správních úřadů a státní správa vykonávaná státními zaměstnanci ve smyslu zákona o státní službě je pak její podmnožinou, neboť na výkonu státní správy se vedle nich podílejí např. i osoby ve služebním poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nebo vojáci ve služebním poměru podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů), který má být dále proveden nařízením vlády. Zákon tedy vymezil zákonný rámec oborů státní služby, jejich podrobnou specifikaci pak z důvodu pružnější reakce na možné změny působnosti služebních úřadů ponechal na prováděcím právním předpisu. Nařízení vlády o oborech služby ale může být vydáno jen v mezích seznamu činností obsaženého v § 5 odst. 1 citovaného zákona a samozřejmě také v mezích zákonů upravujících působnost správních úřadů v oblasti státní správy (např. v případě přípravy a provádění správních úkonů jde o desítky

Sbirka_nalezu-77.indd 780 18.11.16 13:59

zákonů z různých oborů státní správy od životního prostředí přes dopravu až k sociálnímu zabezpečení), protože působnost správních úřadů může být podle čl. 79 odst. 1 Ústavy stanovena jen zákonem a jen v těchto zákonných mezích může být dané nařízení vlády také vydáno. Nelze proto souhlasit s námitkou, že meze pro vydání nařízení vlády nelze výkladem dovodit; systematickým výkladem je nepochybně dovodit lze, zatímco pouhým izolovaným gramatickým výkladem samotného § 5 odst. 2 citovaného zákona samozřejmě nikoliv.

70. Ustanovení § 5 původního služebního zákona, kterým argumentuje prezident republiky, je pouze explicitní deklarací (nikoliv pravidlem) toho, co je v původním služebním zákonu definováno s využitím téže legislativní konstrukce, jakou pro vymezení oborů státní služby užil zákon o státní službě.

K tvrzené protiústavnosti stanovení dalších překážek ve službě nařízením vlády

71. K napadenému § 104 odst. 2 zákona o státní službě vláda uvádí, že okruh překážek ve službě se v napadeném ustanovení stanoví odkazem na příslušná ustanovení zákoníku práce a nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci. Vzhledem ke skutečnosti, že práva a povinnosti státních zaměstnanců a zaměstnanců v pracovním poměru jsou odlišné, a mohou tak nastat i odlišné překážky ve službě, zmocňuje se vláda k rozšíření okruhu překážek ve službě nad rámec úpravy zákoníku práce a jeho prováděcích předpisů. Jedná se tedy v zásadě o obdobnou úpravu, jaká je v § 199 odst. 2 zákoníku práce, podle které vláda stanoví nařízením okruh jiných důležitých osobních překážek v práci, než jsou uvedeny v § 191 zákoníku práce, za které zaměstnavatel poskytne pracovní volno, náhradu mzdy nebo platu.

72. Podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Podle judikatury Ústavního soudu se vláda musí držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a sp. zn. Pl. ÚS 45/2000). Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o státní službě v § 104 odst. 3 zmocňuje vládu vydat nařízení a v něm stanovit další překážky ve službě, za něž přísluší státnímu zaměstnanci plat, pohybuje se nařízení v mezích zákona, a vláda tak jeho rozpor s Ústavou neshledává, a to i s ohledem na obdobnou úpravu v zákoníku práce, která z tohoto hlediska napadena nebyla, a to ani ze strany prezidenta republiky.

Sbirka_nalezu-77.indd 781 18.11.16 13:59

K tvrzené protiústavnosti stanovení platové třídy služebním orgánem pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

73. Napadené ustanovení § 145 odst. 3 zákona o státní službě dle vlády vychází v podstatě doslovně z úpravy obsažené v § 136 odst. 3 služebního zákona č. 218/2002 Sb., jenž byl nahrazen zákonem o státní službě, tzn. z donedávna platné součásti právního řádu České republiky. Účelem ustanovení je překlenout období, kdy služební úřad musí bezprostředně začít nově vykonávat činnost, která však není uvedena v katalogu správních činností (vydávaném nařízením vlády), do doby, než bude provedena příslušná novela nařízení vlády, která danou činnost do katalogu správních činností doplní. Státnímu zaměstnanci, který bude tuto novou činnost vykonávat, tak za ni musí náležet plat, přičemž stanovení platové třídy by mělo odpovídat zásadě, že zaměstnanec má právo na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny základních práv a svobod), tj. že za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty přísluší všem zaměstnancům u stejného zaměstnavatele stejný plat. Ani v ostatních aspektech nemůže stanovení platové třídy podléhat libovůli příslušných správních orgánů. Je nutno mít na paměti, že určení platové třídy je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy realizované ve formě správního aktu, což znamená aplikaci ustanovení zákona o státní službě o řízení ve věcech služby na základě § 159 odst. 1 písm. d) tohoto zákona se subsidiárním použitím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Právní řád tak vytváří dostatečné „mantinely", které navrhovatelem namítanou nejistotu a libovůli vylučují. Uvedené ustanovení je tedy podle názoru vlády plně v souladu s ústavním pořádkem.

K tvrzené protiústavnosti stanovení požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky pro přijetí do služebního poměru

74. K napadenému ustanovení § 22 zákona o státní službě stanovujícímu požadavek na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky pro přijetí do služebního poměru vláda uvádí, že v souladu s § 159 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě se o přijetí do služebního poměru vede řízení ve věcech služby, tj. postupuje se podle správního řádu (§ 160 zákona o státní službě). V průběhu řízení tak musí být dodržovány základní zásady činnosti správních orgánů a další pravidla řízení ve věcech služby, rozhodnutí musí být odůvodněno a je soudně přezkoumatelné na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, což platí i pro výše uvedený předpoklad přijetí do služebního poměru. Nejedná se tak o subjektivní či neprůkazné hodnocení, jak namítá prezident republiky.

Sbirka_nalezu-77.indd 782 18.11.16 13:59

75. Namítané ustanovení je dle vlády naopak reflexí nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 (N 192/24 SbNU 419; 35/2002 Sb.), který v rámci posuzování ústavnosti zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, konstatoval, že zákonodárce by měl upravit předpoklady přístupu k veřejným funkcím v celém rozsahu a zakotvit v normě s takto obecnou působností osobní předpoklady přímo ve vztahu k demokratické společnosti. Ústavní soud v citovaném nálezu též poukázal na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ve věci *Vogt proti Německu* ze dne 26. 9. 1995 č. 17851/91 a rozsudek ve věci *Pellegrin proti Francii* ze dne 8. 12. 1999 č. 28541/95). Ve stanovisku vláda následně rekapituluje úvahy Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu týkající se nezbytnosti loajality státních zaměstnanců, resp. zaměstnanců veřejné služby vůči státu a ústavním principům.

K tvrzené protiústavnosti odlišné procedury schvalování systemizace některých služebních úřadů

76. Napadané ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě je výjimkou pro tzv. regulátory, vyplývající ze specifického postavení těchto úřadů (z požadavku na nezávislost těchto úřadů zakotveného v předpisech Evropské unie). Ustanovení představuje záruku pro jejich nezávislé a nestranné rozhodování založenou na tom, že vláda nemůže bez souhlasu toho, kdo stojí v čele příslušného úřadu (tedy toho, kdo garantuje nezávislé postavení úřadu), omezit personální substrát úřadu a finanční prostředky na platy, a tím fakticky regulovat (omezovat) činnost úřadu. Pokud by tato výjimka nebyla v zákonu o státní službě uvedena, bylo by stanovení systemizace zcela mimo reálnou rozhodovací pravomoc toho, kdo stojí v čele úřadu, přestože za řádný výkon jeho působnosti nese plnou odpovědnost. Úprava postavení tzv. regulátorů stran systemizace v zákonu o státní službě je rovněž v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (např. v rozsudku ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07 Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že orgány dozoru při plnění svých úkolů musí mít zajištěn prostor a podmínky jednat objektivně a nestranně a za tímto účelem musí být chráněny před jakýmkoli vnějším vlivem, včetně přímého či nepřímého vlivu státu, a nikoli pouze před vlivem organizací, na které dohlíží).

Sbirka_nalezu-77.indd 783 18.11.16 13:59

K tvrzené protiústavnosti stanovení dalších případů, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

77. V napadeném ustanovení § 21 odst. 3 zákona o státní službě je pojem „zvláštní povaha služby" bezesporu neurčitým právním pojmem. Zákonodárce nicméně jeho bližší vymezení neponechal na uvážení jednotlivých služebních úřadů, jak je u neurčitých právních pojmů obvyklé, ale s ohledem na právní jistotu svěřil jeho vymezení prováděcímu právnímu předpisu. Záměrně zde vytvořil prostor pro to, aby vláda sama zhodnotila, ve kterých dalších případech, vyjma případů uvedených v § 21 odst. 2 citovaného zákona (podle tohoto ustanovení se do služebního poměru na dobu určitou přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku, a dále v případě, jde-li o nahrazení dočasně nepřítomného zaměstnance), je možné přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, aby bylo možné pružněji reagovat na případný vývoj tohoto pojmu.

78. Vláda může vydávat nařízení z vlastního podnětu i bez zákonného zmocnění, neboť je k tomu zmocněna čl. 78 Ústavy. Může jej ovšem vydávat jen k provedení zákona a v jeho mezích. Použitím neurčitého právního pojmu ve zmocňovacím ustanovení zákona však nemůže podle názoru vlády dojít k tomu, že nařízení vlády bude vydáno *praeter legem*.

79. S ohledem na všechny výše uvedené argumenty vláda závěrem svého vyjádření navrhuje, aby Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení zamítl.

IV. Replika navrhovatele

80. Vyjádření účastníků řízení i vedlejšího účastníka řízení byla zaslána navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel svého práva repliky využil, přičemž podrobně se vyjádřil zejména ke stanovisku vlády.

IV./a Replika k vyjádření komor Parlamentu

81. K vyjádření Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy navrhovatel odkazuje na své níže uvedené stanovisko k vyjádření vlády, které je ve srovnání s vyjádřením Poslanecké sněmovny rozsáhlejší. Pro úplnost dodává, že v návrhu předloženém Ústavnímu soudu se ani nenaznačuje, že by se v daném případě jednalo o „přílepek", jak by to jinak mohlo z vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny vyplynout.

82. Obdobně jako ve vztahu k vyjádření Poslanecké sněmovny se i ve vztahu k vyjádření Senátu odkazuje na níže uvedené stanovisko k vyjádření vlády, pokud jde o to, kdy je tzv. komplexní pozměňovací návrh ústavně akceptovatelný, a kdy již nikoli, a o míru součinnosti moci výkonné s poslanci při dopracování návrhu zákona. Zároveň se upozorňuje na zmínku,

Sbirka_nalezu-77.indd 784 18.11.16 13:59

obsaženou ve vyjádření předsedy Senátu, že k výhradám v obecné rozpravě patřilo, byť to konečné schválení zákona v Senátu neovlivnilo, že zákon byl skutečně přijat v nestandardním legislativním procesu.

IV./b Replika k vyjádření vlády

83. K vyjádření vlády navrhovatel uvádí, že stanovisko vlády zaslané Ústavnímu soudu vláda neprojednala a neschválila. Z materiálního hlediska tak vzniká pochybnost, zda jde skutečně o stanovisko vlády, anebo o vyjádření osobního stanoviska ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, zaujaté případně ve spolupráci s ministrem vnitra. Navrhovatel však dodává, že tuto věc neuplatňuje jako procesní námitku, neboť vychází z toho, že podstatnější je, zda a nakolik jsou relevantní argumenty uvedené ve vyjádření, avšak upozorňuje na ni, neboť zapadá do celkového kontextu procesních pochybení.

84. K tvrzené účasti vlády na přípravě komplexního pozměňovacího návrhu navrhovatel uvádí, že by bylo zvláštní, pokud by se moc výkonná vůbec nezajímala o poslanecký návrh zákona, který se jí bezprostředně týká, a pokud by své odborníky nevyužila k tomu, aby poslancům s legislativním zpracováním návrhu pomohli. Úředníci ani členové vlády nepředstavují vládu, jak ji vymezuje a způsob jejího jednání stanoví Ústava. Z toho hlediska argumentace uvedená ve vyjádření vlády, vydávaná za názory a aktivity vlády, je zavádějící.

K proceduře přijetí napadeného zákona

85. Navrhovatel ve své replice trvá na tom, že procedura, v rámci které byl napadený zákon přijat, je v rozporu se základními principy legislativního procesu zakotveného Ústavou. V daném případě došlo k situaci, kdy byl stávající zákon nahrazen koncepčně zcela novou zákonnou úpravou s tím, že tato nová úprava byla předložena formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu až v rámci druhého čtení návrhu zákona. Nebyl tak dodržen standardní legislativní postup, kdy návrh zákona tak zásadního charakteru, jakým je zákon o státní službě, tzn. základní kodex služby státních zaměstnanců, je předkládán jako vládní návrh zákona, a je tedy opatřen důvodovou zprávou, prochází připomínkovým řízením, je projednán vládou a jejími legislativními orgány, to vše předtím, než k projednání návrhu zákona přistoupí Parlament. Napadený zákon byl však projednán na základě poslaneckého návrhu zákona, ke kterému navíc vláda původně zaujala negativní stanovisko, ve kterém mimo jiné upozornila na kolizi předlohy s ústavním pořádkem České republiky. Teprve v rámci opakovaného druhého čtení návrhu zákona byl předložen komplexní pozměňovací návrh, v jehož znění byl napadený zákon následně schválen. Vzhledem k těmto skutečnostem je tak navrhovatel přesvědčen, že v daném případě byla

Sbirka_nalezu-77.indd 785 18.11.16 13:59

porušena řádná zákonodárná procedura zaručená Ústavou a příslušnými navazujícími právními předpisy, což mimo jiné vedlo rovněž k nedostatkům zákona, na které navrhovatel poukazuje ve svém návrhu. Jejich výskyt lze přičítat právě například absenci provedení připomínkového řízení.

86. Navrhovatel nesouhlasí se stanoviskem vlády, dle kterého vláda k návrhu zákona o státní službě předložila své stanovisko a podílela se na vytváření tohoto návrhu. Skutečností je, že vláda, která na základě čl. 76 odst. 1 Ústavy rozhoduje ve sboru, se ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy k prvnímu ani k druhému, finálnímu, komplexnímu pozměňovacímu návrhu nevyjádřila. Pokud vláda ve svém vyjádření odkazuje na řadu materiálů, které projednávala, pak, odhlédne-li se od těch, které se budoucí právní úpravy týkají jen nepřímo, přichází v úvahu zřejmě jen materiál projednaný na schůzi vlády dne 5. března 2014, který měl informativní povahu, obsahoval věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku 71 a týkal se ovšem prvního komplexního pozměňovacího návrhu, který ještě počítal s Generálním ředitelstvím státní služby, dále materiál, který vláda projednala na své schůzi dne 5. května 2014 a který obsahoval časový harmonogram implementace novely služebního zákona, v němž se počítalo s existencí pracovní skupiny pro zákon o státní službě Rady hospodářské a sociální dohody a s politicko-expertní skupinou složenou ze zástupců koaličních stran, legislativců a odborníků na oblast státní služby, nebo materiál, který vláda projednala na své schůzi dne 27. srpna 2014, který obsahoval mandát pro ministra vnitra a ministryni pro místní rozvoj pro jednání s Evropsku komisí ve věci služebního zákona a informaci o agendě státní služby, která se týkala postupů souvisejících s implementací budoucího zákona. Podíl úředníků vybraných resortů na dopracovávání poslaneckého návrhu zákona nelze nepochybně směšovat s ústavním právem vlády vyjádřit se k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda; úředníci nejsou vláda.

87. Uvedené materiály, na které vláda ve svém vyjádření odkazuje, tak zcela zřejmě nelze chápat ve smyslu vyjádření vlády dle čl. 44 odst. 1 Ústavy. Tento institut (tzn. vyjádření ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy) má však v rámci legislativního procesu zásadní význam, neboť je jedním z předpokladů řádného posouzení a projednání návrhu zákona Parlamentem. Právu vlády vyjádřit se k návrhu zákona totiž odpovídá rovněž právo dalších účastníků zákonodárného procesu znát názor vlády na projednávaný návrh zákona. Spolu s důvodovou zprávou tak vyjádření vlády ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy přispívá k řádnému projednání návrhu zákona, při němž dochází ke konfrontaci různých názorových hledisek a kdy poslanci a senátoři na základě takové konfrontace hlasují s vědomím názorových hledisek všech stran. To směřuje k zachování otevřenosti, veřejnosti a kontroly zákonodárného procesu, které jsou nezbytnou součástí demokratických

Sbirka_nalezu-77.indd 786 18.11.16 13:59

zásad, na nichž je postaven demokratický právní stát. V daném případě však vyjádření vlády stejně jako příslušná důvodová zpráva absentují.

88. Pokud jde o tvrzení vlády týkající se absence důvodové zprávy, jsou dle názoru navrhovatele zavádějící. Vládou zmiňovaná důvodová zpráva nebyla k prvnímu komplexnímu pozměňovacímu návrhu zřejmě předložena poslancům v podobě sněmovního tisku, byla umístěna na internetové stránce, kde se již nenachází, a k druhému komplexnímu pozměňovacímu návrhu nebyla předložena vůbec. Je nepochybné, že absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu sama o sobě ještě nevede k neústavnosti zákona, tuto otázku je však nutné posuzovat v širších souvislostech, jak již navrhovatel uvedl výše.

89. Navrhovatel dále v replice konstatuje, že naprostá většina nálezů Ústavního soudu, na které odkazuje vláda, se předmětného problému netýká a zbývající část nálezů Ústavního soudu v žádném případě nepopírá závěry z nálezů Ústavního soudu, na něž se v návrhu prezidenta republiky odkazuje a v nichž je zřetelně a zcela jednoznačně vymezen rozdíl mezi uplatněním zákonodárné iniciativy v podobě předložení návrhu zákona a pozměňovacím návrhem. Na základě těchto navrhovatelem označených nálezů lze dospět k závěru, že druhý komplexní pozměňovací návrh přesáhl původní návrh, když upravil zcela novou koncepci zákona o státní službě, a překročil tak extenzivně svým obsahem i rozsahem původně projednávaný návrh zákona. Předmětný komplexní pozměňovací návrh tak nenaplnil charakteristický znak pozměňovacího návrhu, neboť ve vztahu k původnímu návrhu zákona nevykazoval znak akcesority, ale od tohoto návrhu naopak významně odbočil, resp. jej v plném rozsahu nahradil. Závěr vlády, že v daném případě došlo k naplnění tzv. pravidla úzkého vztahu, je proto nutné s ohledem na výše uvedené odmítnout a naopak konstatovat, že předmětný komplexní pozměňovací návrh představuje novou zákonodárnou iniciativu. Schválením návrhu zákona ve znění druhého komplexního pozměňovacího návrhu tak byl obejit institut zákonodárné iniciativy a porušena dělba moci jako jeden z principů demokratického právního státu. K úvaze, že při vypracování komplexního pozměňovacího návrhu formou novelizačních bodů k původnímu návrhu novely zákona č. 218/2002 Sb., kdy by se takto dosáhlo znění zákona č. 218/2002 Sb., které by bylo shodné s textem zákona o státní službě, a bylo by tak dosaženo ústavní konformity, navrhovatel pro úplnost konstatuje, že tato úvaha je ve zřejmém rozporu s § 63 odst. 1 bodem 5 písm. a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který připouští měnit v rámci původního návrhu jen některé jeho části.

90. K vyjádření vlády, že pokud Ústavní soud zákon o státní službě zruší, vláda předloží totožnou právní úpravu, navrhovatel nezaujímá stanovisko a názor na toto vyjádření ponechává plně na Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-77.indd 787 18.11.16 13:59

91. Důvodová zpráva, stanovisko vlády k návrhu zákona i prvé čtení jsou samy o sobě jen dílčí jevové stránky legislativního procesu. Celý legislativní proces je spjat s pravidly, která jsou sice formální, nikoli však samoúčelná; jejich účelem je působit k vytváření kvalitního právního řádu demokratického právního státu. Existuje reálné riziko, že pokud se připustí, aby oficiální projednávání zcela nového návrhu komplexního zákona mohlo začít až na úrovni druhého čtení, jak tomu bylo v tomto případě, může to mít negativní a dopředu neodhadnutelné důsledky pro celý právní řád.

92. Zmínku navrhovatele o plné aplikovatelnosti zákona od 1. července 2015 pak v replice navrhovatel rozvádí tak, že vycházel ze závěrů Ústavního soudu, že ne vždy je nutno zrušit zákon, jinak přijatý za nedodržení všech procesních postupů, pokud by to mělo narušit oprávněnou důvěru občanů v právo. Takový stav by mohl nastat, pokud desítky tisíc zaměstnanců začnou po 1. červenci 2015 podávat žádosti o přijetí do služebního poměru a v návaznosti na to mají být do konce roku 2015 do služebního poměru přijati.

K dílčí úpravě pracovněprávního vztahu tzv. ostatních zaměstnanců ve správních úřadech

93. Navrhovatel opakuje výhradu vůči vztahu zákona o státní službě a zákoníku práce s tím, že zákon o státní službě zakládá obousměrný vztah k zákoníku práce, a to způsobem, který zaměstnance v pracovním poměru staví do postavení, které není s právním řádem řádně provázáno, a zakládá tak nepřehlednost právní úpravy. Ve správních, resp. služebních úřadech budou vedle státních zaměstnanců zaměstnáni i zaměstnanci, na které se meritorně vztahuje zákoník práce. Zákon o státní službě však s nimi rovněž počítá, avšak bez provázanosti na zákoník práce.

94. Navrhovatel zmiňuje několik příkladů neprovázanosti obou předpisů. Ve vztahu k § 178 zákona o státní službě, podle kterého může služební orgán za určitých okolností obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, namítá navrhovatel založení nerovnosti mezi státními zaměstnanci a zaměstnanci. Jednak v tom smyslu, že k výkonu téže práce museli státní zaměstnanci, na rozdíl od zaměstnanců, splnit určité předpoklady, a na druhé straně i v tom smyslu, že s výjimkou platu se zaměstnanci ocitnou v nerovném právním postavení se státními zaměstnanci vykonávajícími tutéž práci ve služebním poměru.

95. Zákony, na které je ve stanovisku vlády poukazováno, všechny výslovně anebo mlčky předpokládají subsidiární použití zákoníku práce, aniž jej přímou novelou mění. Jde o zákony, které kromě jiného upravují podmínky a způsob výkonu určitých specializovaných činností s tím, že v ostatním se na ně vztahuje zákoník práce, a v tomto smyslu je lze

Sbirka_nalezu-77.indd 788 18.11.16 13:59

přirovnat k té části zákona o státní službě, která se týká státních zaměstnanců. Žádný ze zákonů, na které vláda odkazuje, však neřeší pracovněprávní vztahy dalších zaměstnanců, jak to jinak činí zákon o státní službě, přestože nepochybně tito další zaměstnanci, kromě těch, již vykonávají zákonem upravenou specializovanou činnost, jsou jak u územních samosprávných celků, tak u školských právnických osob, soudů, státního zastupitelství i u Probační a mediační služby; z tohoto hlediska se argumentace vlády míjí s argumentací navrhovatele.

96. Pokud jde o nesouhlas vlády s tvrzením navrhovatele, že pracovněprávní vztahy může regulovat toliko zákoník práce se subsidiaritou občanského zákoníku, pak navrhovatel znovu poukazuje na § 4 zákoníku práce, jehož ustanovení zní: „Pracovněprávní vztahy se řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů." K tomu navrhovatel dodává, že účelem zákonů, na které vláda ve stanovisku odkazuje, je upravit ve veřejném zájmu předpoklady pro výkon určitých činností, příp. funkcí a způsob výkonu těchto činností a funkcí, přičemž pracovněprávní úprava obsažená v zákoníku práce na tyto zákony, s odchylkami, které jsou v nich v souladu s jejich účelem uvedeny, plynule navazuje. Pro vztah právní úpravy týkající se zaměstnanců v zákoně o státní službě a zákoníku práce to však podle názoru navrhovatele neplatí.

Ke zmocnění pro nařízení vlády stanovící obory služby

97. Navrhovatel k argumentu vlády, že namítaná protiústavnost by se mohla týkat až nařízení vlády, nikoliv samotného zákona, uvádí, že není racionální čekat, až nařízení vlády bude Ústavním soudem zrušeno pro neústavnost a zároveň bude zrušeno zmocnění k jeho vydání.

98. Argumentace vlády, že zákonný rámec pro vydání nařízení vlády podle § 5 odst. 2 zákona o státní službě lze dovodit z § 1 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 5 odst. 1 citovaného zákona, se jeví jako účelová. Institut oboru služby má být zásadním pro vymezení státních zaměstnanců ve smyslu zákona o státní službě a pro jejich odlišení od ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, přesto však zákon tento pojem, a to alespoň prostřednictvím jeho základních charakteristik, které by měl vykazovat, nevymezuje. Tyto základní pojmové znaky ve smyslu výše uvedeném, které by představovaly zákonné meze pro nařízení vlády vydané dle § 5 odst. 2 citovaného zákona, a tedy základ pro systematické uspořádání výkonu státní správy, který je mnohovrstevný, složený ze značného počtu různých druhů činností, rozhodně nelze spatřovat v ustanovení § 5 odst. 1 tohoto zákona. Navrhovatel má proto za to, že zakotvením ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě došlo k delegaci úpravy problematiky, jež má být upravena zákonem, na moc výkonnou, čímž zákonodárce rezignoval na svoji

Sbirka_nalezu-77.indd 789 18.11.16 13:59

zákonodárnou povinnost, a narušil tak princip dělby moci. V důsledku tohoto postupu rovněž vzniká mimo jiné riziko subjektivního přístupu, který může být vystaven nejrůznějším vlivům.

Ke zmocnění vlády stanovit okruh překážek ve službě

99. Argumentace vlády odkazem na obdobnou úpravu obsaženou v § 199 odst. 2 zákoníku práce je podle názoru navrhovatele zavádějící. Zmocnění pro vládu stanovit okruh překážek, uvedené v § 199 odst. 2 zákoníku práce, navazuje alespoň na § 199 odst. 1, zatímco zmocnění v § 104 odst. 3 zákona o státní službě nenavazuje na nic a žádné zákonné meze neobsahuje. Tím není řečeno, že § 199 odst. 2 zákoníku práce je ústavně zcela konformní. Kritérium smyslu a účelu zákona se v daném případě jeví jako nevyužitelné.

Ke stanovení platové třídy služebním orgánem pro činnost neuvedenou v katalogu správních činností

100. Podle navrhovatele již z vyjádření vlády vyplývá, že bude-li třeba obsadit služební místo nekryté v příslušném nařízení vlády katalogem správních činností, bude nutno nařízení vlády změnit. Nabízí se tedy řešení urychlit v takových případech legislativní proces, než tuto věc po přechodnou dobu řešit mimo nařízení vlády postupem, který je v rozporu se základními principy právního státu. Samotné použití procesních pravidel v těch situacích, o kterých vláda hovoří, právní nejistotu při postupu mimo nařízení vlády neodstraní; procesní pravidla nemohou nahradit chybějící hmotněprávní úpravu.

K požadavku na dodržování demokratických zásad ústavního pořádku České republiky pro přijetí do služebního poměru

101. Navrhovatel uvádí, že nejde o záležitost loajality státních úředníků, jak by mohlo vyplynout z vyjádření vlády, ale o zcela nevhodné přeformulování § 30 odst. 1 věty poslední původního služebního zákona („Do služby nelze jmenovat … osobu …, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude dodržovat demokratické zásady …"). Ustanovení § 22 zákona o státní službě zní: „Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady …".

102. Původní služební zákon vyžadoval „průkazný předpoklad", že osoba nebude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku a řádně vykonávat službu. Tím, že § 22 zákona o státní službě onu „průkaznost" vypustil a navíc negativní znění věty změnil náhradou slova „nelze" slovem „lze" na její pozitivní znění, obsah celého ustanovení značně zrelativizoval. Dle stávajícího znění citovaného ustanovení je splnění

Sbirka_nalezu-77.indd 790 18.11.16 13:59

základního předpokladu pro přijetí do služebního poměru ponecháno de facto na uvážení příslušné odpovědné osoby, resp. orgánu, přičemž zákon žádným způsobem nevymezuje zásady či meze, kterými by se tato úvaha měla řídit. Procesní pravidla, na která vláda ve svém vyjádření odkazuje, nelze chápat jako materiální vymezení rámce, ve kterém je možné se při posuzování splnění uvedeného předpokladu pohybovat, a tento materiální rámec jimi nelze nahrazovat. Splnění předmětného předpokladu je ponecháno na subjektivní a ničím neomezené domněnce, což je dle navrhovatele v rozporu se základními principy právního státu, zejména s principem právní jistoty a předvídatelnosti správních rozhodnutí, neboť jak již navrhovatel rovněž uvedl, vytváří prostor pro libovůli při rozhodování, v rámci které může docházet k porušování ústavně zaručených práv občanů České republiky, zejména práva na rovné zacházení či ústavně zakotveného zákazu diskriminace, neboť se dané ustanovení může stát nástrojem pro manipulaci výsledků výběrového řízení na obsazení volného služebního místa.

Ke schvalování systemizace některých služebních úřadů

103. Navrhovatel uvádí, že vyjádření vlády, v němž je obhajována právní úprava, na základě níž bude mít sedm z celkového počtu třinácti tzv. dalších ústředních orgánů státní správy vůči vládě fakticky právo veta, pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy, vyvolává pochybnosti v řadě směrů. Vláda zařazuje mezi regulátory i Český statistický úřad nebo tzv. regulátory zaměňuje s orgány dozoru, což vyvolává dojem, že jen těchto sedm orgánů musí mít zajištěn prostor a podmínky jednat objektivně a nestranně, a přehlíží, že v konečném důsledku systemizace a objem prostředků na platy v jednotlivých kapitolách není věcí vlády, ale Poslanecké sněmovny, která schvaluje státní rozpočet v detailní struktuře, a že jde o orgány podřízené vládě a vláda je za ně odpovědna. Podle navrhovatele postrádá logiku a zní zvláštně představa vlády, že by prostřednictvím rozpočtu vláda mohla ohrožovat jejich činnost.

104. Není známo, že by některý z těchto orgánů byl ve své činnosti, která se musí řídit zákony, ohrožován. Pokud by někdy v budoucnu tomu mělo být jinak, věc lze řešit jinými právními nástroji, než se snaží řešit § 17 odst. 3 věta čtvrtá zákona o státní službě.

Ke stanovení dalších případů, ve kterých lze přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou

105. Navrhovatel v replice uvádí, že jeho tvrzení v návrhu, že pojem „zvláštní povaha služby" je neurčitý, bylo do návrhu zapracováno pro případ, že by účastník namítal, že meze pro nařízení vlády jsou dány právě tímto pojmem. Jinak ovšem ustanovení § 21 zákona o státní službě je dle navrhovatele celé v rozporu s čl. 78 Ústavy ve své podstatě.

Sbirka_nalezu-77.indd 791 18.11.16 13:59

V. Upuštění od ústního jednání

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

VI. Formální předpoklady projednání návrhu a ústavnost procedury přijetí napadeného zákona

107. Návrh byl podán oprávněným orgánem [§ 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] a splňuje všechny formální náležitosti.

108. Úvodem Ústavní soud považuje za nutné vypořádat se s pochybnostmi navrhovatele obsaženými v replice, zda stanovisko vlády je skutečně stanoviskem vlády, či pouze „osobním stanoviskem ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, zaujaté případně ve spolupráci s ministrem vnitra". Vláda na své schůzi konané dne 8. prosince 2014 projednala materiál nazvaný „Vyjádření vlády České republiky k návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nebo jeho jednotlivých ustanovení, vedenému pod spisovou značkou Pl. ÚS 21/14" a přijala k němu usnesení zaslané Ústavnímu soudu, kterým mj. schvaluje vstup vlády do zmíněného řízení, ukládá ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu vypracovat ve spolupráci s ministrem vnitra stanovisko vlády k návrhu prezidenta republiky a zaslat toto vyjádření Ústavnímu soudu. Ústavní soud v tomto ohledu respektuje autonomii vlády i způsob, jakým své stanovisko ve vztahu ke konkrétnímu řízení před Ústavním soudem zpracuje. Na rozdíl od situace zmíněné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, na který upozorňuje ve svém vyjádření předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček, podle jehož závěru předseda komory Parlamentu nemůže bez dalšího tvořit vůli příslušné komory pro účely vyjádření směřovaného k Ústavnímu soudu, zde bylo oprávnění konkrétního ministra zpracovat vyjádření vlády založeno jednorázovým pověřením ze strany vlády, tedy usnesením vlády ve vztahu ke konkrétnímu probíhajícímu řízení před Ústavním soudem. Pokud si vláda při pověření konkrétního ministra zpracováním vládního stanoviska nevyhradila právo závěrečného schválení uvedeného stanoviska, šlo o její autonomní politické rozhodnutí, které Ústavní soud respektuje.

109. Ústavní soud v řízení o přezkumu právních předpisů vždy zkoumá ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zda napadený předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V první části petitu navrhovatel navrhuje zrušení napadeného zákona jako celku právě z důvodu tvrzeného protiústavního způsobu přijetí tohoto zákona.

Sbirka_nalezu-77.indd 792 18.11.16 13:59

VI./a Průběh legislativního procesu

110. 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:

111. Dne 23. prosince 2013 byl Poslanecké sněmovně předložen návrh poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), obsahující 104 novelizačních bodů. Návrh byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 71. Vláda ve svém stanovisku vyjádřila s návrhem zákona nesouhlas (tisk 71/1). Předseda Poslanecké sněmovny určil zpravodajem návrhu poslance Jana Chvojku.

112. Poslanecká sněmovna 22. ledna 2014 na své 5. schůzi přikázala v prvém čtení návrh zákona k projednání ústavně právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a prodloužila lhůtu k projednání návrhu ve výborech o 30 dnů (tj. na 90 dnů).

113. Ústavně právní výbor k návrhu zákona přijal dne 27. června 2014 usnesení č. 52, kterým doporučuje Poslanecké sněmovně, aby návrh schválila ve znění komplexního pozměňovacího návrhu ústavně právního výboru (tisk 71/8). Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj na své schůzi dne 27. června 2014 usnesení nepřijal.

114. Druhé čtení proběhlo 16. července 2014 na 12. schůzi Poslanecké sněmovny. V podrobné rozpravě se svými pozměňovacími návrhy vystoupilo 18 poslanců, přičemž pozměňovací návrhy byly podány ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu ústavně právního výboru (všechny pozměňovací návrhy jsou obsaženy v tisku 71/9). Na závěr třetího čtení dne 27. srpna 2014 se Poslanecká sněmovna usnesla na opakování druhého čtení (hlasování č. 107, usnesení č. 393).

115. Návrh zákona znovu projednal ústavně právní výbor a 27. srpna 2014 přijal usnesení (tisk 71/11), v němž mj.:

„I. ruší usnesení č. 52 ze dne 27. června 2014 k tisku 71;

II. konstatuje, že komplexní pozměňovací návrh k tisku 71 byl doručen na začátku jednání ústavně právního výboru dne 27. srpna 2014 poslancem JUDr. Janem Chvojkou,

III. projednal komplexní pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky a bere jej na vědomí,

IV. doporučuje Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, aby vzala komplexní pozměňovací návrh poslance JUDr. Jana Chvojky za základ projednávání."

116. Návrh zákona znovu projednal taktéž výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který 27. srpna 2014 přijal svůj komplexní pozměňovací

Sbirka_nalezu-77.indd 793 18.11.16 13:59

návrh a doporučil Poslanecké sněmovně přijetí návrhu zákona ve znění tohoto komplexního pozměňovacího návrhu (tisk 71/10).

117. Opakované druhé čtení návrhu zákona se konalo dne 2. září 2014, zákon prošel obecnou i podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě nebyl podán návrh na zamítnutí návrhu zákona. Pozměňovací návrhy předneslo 15 poslanců. Poslanec Jan Chvojka přednesl komplexní pozměňovací návrh, dalších 14 poslanců své pozměňovací návrhy předkládalo ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky (všechny pozměňovací návrhy jsou obsahem tisku 71/12, komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Chvojky je uveden pod písmenem B1).

118. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 10. září 2014 na 14. schůzi Poslanecké sněmovny. Ze stenozáznamu ze 14. schůze vyplývá, že komplexní pozměňovací návrh poslance Jana Chvojky (tisk 71/12, písmeno B1), doporučený usnesením ústavně právního výboru (tisk 71/11), byl Poslaneckou sněmovnou schválen (hlasování č. 6, přítomno 171, pro 127, proti 11). Všechny další schválené pozměňovací návrhy se vztahovaly ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Jana Chvojky. O komplexním pozměňovacím návrhu výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj nebylo hlasováno, neboť byl dle slov zpravodaje návrhu zákona Jana Chvojky obsahově totožný s jeho komplexním pozměňovacím návrhem, který byl odsouhlasen jako základ pro další pozměňovací návrhy (stenografický zápis ze 14. schůze Poslanecké sněmovny, 10. září 2014).

119. V hlasování č. 53 (usnesení č. 395) byl návrh zákona schválen ve znění přijatých pozměňovacích návrhů (přítomno 172, pro 127, proti 12).

120. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 12. září 2014. Senát jej na své 25. schůzi konané dne 1. října 2014 projednal a schválil. Prezident republiky přijatý zákon vrátil Poslanecké sněmovně, která dne 24. října 2014 na něm setrvala (přítomných 166, pro 123, proti 12). Schválený zákon byl doručen k podpisu předsedovi vlády 30. října 2014. Zákon byl vyhlášen 6. listopadu 2014 ve Sbírce zákonů (v částce 99) pod č. 234/2014 Sb.

121. Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2015, s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení zákona, tj. 6. listopadu 2014.

VI./b Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

122. Ústavní soud se k otázce ústavní souladnosti legislativního procesu již mnohokráte vyjádřil. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 Ústavní soud zdůraznil obecný požadavek „stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak než respektem k pravidlům (zásadám

Sbirka_nalezu-77.indd 794 18.11.16 13:59

legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila" (část V).

123. Především je třeba vycházet z toho, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, a nikoliv běžné zákonnosti (čl. 83 Ústavy). V případě dozoru nad dodržováním pravidel legislativního procesu je přitom třeba mít na zřeteli, že ústavní pořádek upravuje pouze některá legislativní pravidla a jejich podstatná část je ponechána úpravě obsažené v obou jednacích řádech komor Parlamentu. Důvodem pro zrušení zákona proto nemůže být prosté nerespektování některého ustanovení jednacího řádu jedné z komor, nýbrž teprve porušení ústavní normy.

124. K tomu je třeba doplnit, že při hodnocení ústavní konformity legislativního procesu Ústavní soud vychází z toho, že jeho pravidla nejsou samoúčelná, nýbrž jsou nastavena poměrně podrobně a jednoznačně právě proto, aby nedocházelo k jejich zneužívání a k potlačování práv jednotlivých aktérů. Derogační zásah Ústavního soudu by proto mohl přicházet do úvahy v zásadě ve dvou případech: při porušení některé normy zakotvené přímo v Ústavě (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02), anebo pokud by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu došlo k porušení některého ústavního práva, principu či hodnoty. Těmito hodnotami jsou zejména právní jistota a předvídatelnost práva plynoucí z charakteristiky České republiky jako právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy) a ochrana menšin (čl. 6 Ústavy), za kterou je nutno v uvedeném kontextu považovat zejména parlamentní opozici (v případě zneužití stavu legislativní nouze srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 či sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

125. Ústavní vady legislativního procesu, které navrhovatel výslovně formuluje, lze shrnout následovně: 1. vyřazení vlády z ústavního práva předložit k návrhu zákona o státní službě stanovisko a vyřazení projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně v prvém čtení, 2. absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, 3. komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona.

126. Všechny výše uvedené výhrady úzce souvisí s problematikou ústavních limitů pozměňovacích návrhů. Bez dalšího totiž platí, že u každého pozměňovacího návrhu chybí vyjádření vlády ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy, neboť vláda se dle Ústavy vyjadřuje k návrhům zákonů, nikoli k pozměňovacím návrhům. Stejně tak u žádného pozměňovacího návrhu (ať podávaného ve výboru, nebo v podrobné rozpravě ve druhém čtení) nedochází z povahy věci k jeho projednání na plénu v prvním čtení. Odůvodnění pozměňovacího návrhu taktéž nebylo, až do novelizace jednacího řádu

Sbirka_nalezu-77.indd 795 18.11.16 13:59

Poslanecké sněmovny provedené zákonem č. 265/2014 Sb. s účinností od 1. března 2015, zákonným požadavkem.

127. Jinak řečeno, všechny uvedené výhrady mají ústavní relevanci právě až ve spojitosti s posouzením toho, do jaké míry byly zachovány ústavní požadavky formulované Ústavním soudem (srov. níže) na pozměňovací návrhy. Nevhodnost legislativního postupu spočívajícího v obcházení prvého čtení, ve znemožnění vyjádření vlády či v absenci zdůvodnění pozměňovacího návrhu byla Ústavním soudem formulována na pozadí nežádoucí praxe tzv. „přílepků", kdy se ve druhém čtení k návrhu zákona přidá ve formě pozměňovacího návrhu materie věcně nesouvisející se samotným návrhem zákona.

128. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (viz výše) se Ústavní soud problematikou pozměňovacích návrhů obsáhle zabýval. Podle Ústavního soudu „požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou" (bod 39). „Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ním totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona" (bod 49). „Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U. S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdci (‚legislative riders'), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní …" (bod 50). „Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ nazývaný ‚wild riders' (tzv. divocí jezdci). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy, jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. ‚přílepek'. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího" (bod 51).

Sbirka_nalezu-77.indd 796 18.11.16 13:59

129. Ústavní soud tak ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 uzavřel, že „ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona“ (bod 73).

130. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12 ze dne 9. 1. 2013 (N 6/68 SbNU 103; 39/2013 Sb.) pak Ústavní soud opět potvrdil, že při rozlišení přípustného pozměňovacího návrhu a nepřípustného „přílepku“ je klíčovým kritériem, „zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu“ (bod 57).

131. Navrhovatel však upozorňuje ještě na další aspekt problematiky, když uvádí, že „komplexní pozměňovací návrh svým předmětem a účelem vůbec neměnil původní návrh, ale zcela jej nahradil novým návrhem zákona“. Navrhovatel tak zpochybňuje, že ačkoli jde o návrh pozměňovací, neprovádí „pozměnění“ návrhu, ale fakticky nahrazuje jeden návrh (novelu původního služebního zákona) návrhem zcela novým (novým zákonem o státní službě). To poté navrhovatel zdůrazňuje i v replice k vyjádření vlády s tím, že jde fakticky o novou zákonodárnou iniciativu.

132. Praxe spočívající v tom, že pozměňovací návrh formálně nepozměňuje návrh zákona (formou novelizačních bodů), ale jeho obsahem je tzv. komplexní pozměňovací návrh (tedy podoba úplného znění nového zákona), již předmětem posouzení Ústavního soudu v minulosti byla, byť zatím nikdy nešlo o nahrazení novely již platného zákona zákonem zcela novým. U komplexních pozměňovacích návrhů se pak lze setkat s těmi deficity legislativního procesu, na které navrhovatel upozorňuje a které byly též Ústavním soudem kriticky reflektovány v předchozí judikatuře, tj. zejména s absencí důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu či absencí vyjádření vlády k tomuto komplexnímu pozměňovacímu návrhu.

133. V posuzované věci je tak nutno odlišit dva aspekty problému. Jedním je forma komplexního pozměňovacího návrhu, druhým je jeho obsah spočívající v předložení zcela nového zákona.

134. Pokud jde o samotnou formu komplexního pozměňovacího návrhu, Ústavní soud byl již vícekrát v minulosti konfrontován s návrhem na zrušení zákona přijatého na základě komplexního pozměňovacího návrhu, přičemž sama existence komplexního pozměňovacího návrhu nebyla nikdy derogačním důvodem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05, sp. zn. Pl. ÚS 24/07,

Sbirka_nalezu-77.indd 797 18.11.16 13:59

sp. zn. Pl. ÚS 42/08, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 39/08]. Navzdory výše zmíněným deficitům, které z formy komplexního pozměňovacího návrhu nevyhnutelně plynou, nepovažoval Ústavní soud za nezbytné zákony takto přijaté rušit.

135. Svůj přístup ke komplexním pozměňovacím návrhům pak Ústavní soudu shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 tak, že „tzv. komplexní pozměňovací návrhy jsou již delší dobu součástí reglementového práva v České republice. Na jejich základě jsou schvalovány i zákony ústavní. Ústavní soud přitom dosud neměl důvod zpochybnit tuto proceduru ani v případě, že vzešla jako iniciativa určitého výboru Poslanecké sněmovny při projednávání vládních návrhů zákonů (obvyklý případ), ani v případě, že by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů … Jednací řád Poslanecké sněmovny pojem komplexního pozměňovacího návrhu nezná. Jedná se o jeden z institutů parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku, kdy se návrh zákona projednává na základě zákonodárné iniciativy oprávněného navrhovatele podle čl. 41 odst. 2 Ústavy …, avšak podkladem pro jednání je právě komplexní pozměňovací návrh … To však neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být ‚pánem návrhu', neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu. Proto pouze on s tímto návrhem (byť v podobě komplexního pozměňovacího návrhu) disponuje a může jej vzít zpět bez dalšího do ukončení rozpravy ve druhém čtení, ve kterém se na podkladě komplexního pozměňovacího návrhu o jeho zákonodárné iniciativě jedná (§ 64 ve spojení s § 86 odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě i ve třetím čtení" (bod 40). Ústavní soud v citovaném nálezu též připomněl, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny dvě klíčové součásti ústavního pořádku, a to Listina základních práv a svobod i Ústava (bod 41).

136. Ústavní soud nepovažoval za rozporné s ústavními zásadami legislativního procesu, ani pokud byl komplexním pozměňovacím návrhem vnesen do zákona nový institut či úprava, kterou navržená předloha neobsahovala. Podstatná byla věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy. Např. v již výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 posuzoval Ústavní soud komplexní pozměňovací návrh týkající se novely zákona o soudech a soudcích (č. 314/2008 Sb.), přičemž komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru (tisk 425/1, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 5. volební období) obsahoval též témata, která v návrhu zákona (tisk 425, 5. volební období) obsažena nebyla (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů či zavedení jejich funkčních období). Věcná souvislost daná shodným předmětem úpravy (regulace činnosti soudů a soudců) však byla zachována. Stejně tak Ústavní soud neshledal v nálezu sp. zn. Pl.

Sbirka_nalezu-77.indd 798 18.11.16 13:59

ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791; 160/2008 Sb.) vady v legislativním procesu ve vztahu k napadenému zákonu č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, ačkoli tento zákon byl přijat na základě komplexního pozměňovacího návrhu, který dle samotného vyjádření Poslanecké sněmovny (bod 16 nálezu) „přinesl zásadní koncepční změny" oproti předloženému návrhu.

137. V nyní posuzovaném případě není sporné, že z věcného pohledu se jak původní návrh zákona [návrh zákona poslanců Romana Sklenáka, Jeronýma Tejce a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), tisk 71], tak komplexní pozměňovací návrh [návrh poslance Jana Chvojky (tisk 71/10, resp. 71/12)] týkají v obecné rovině totožné materie, tedy úpravy právních poměrů zaměstnanců státu ve smyslu čl. 79 odst. 2 Ústavy, je zde však přítomen nový, Ústavním soudem dosud neřešený aspekt komplexních pozměňovacích návrhů, a to nahrazení novely zákona zákonem zcela novým.

138. V této souvislosti pak Ústavní soud konstatuje, že posouzení souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s pozměňovanou předlohou nelze vztahovat pouze k posouzení shody předmětu právní regulace, ale též k účelu, který komplexní pozměňovací návrh sleduje, tj. k tomu, zda jeho účelem je stále pozměnění předlohy, nebo její nahrazení. Jinak řečeno, je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo již ji nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.

139. V této souvislosti Ústavní soud opět zdůrazňuje již výše uvedený závěr, že „z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona" (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 49). Pozměňovací návrh má být podle Ústavního soudu „svou povahou návrhem akcesorickým k návrhu, který byl podán v podobě zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy. Proto § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky … požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části ‚původního návrhu'" (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 41).

140. Požadavek akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, tedy požadavek na pouhé pozměnění předlohy formou pozměňovacího návrhu, však není v nyní posuzovaném případě naplněn,

Sbirka_nalezu-77.indd 799 18.11.16 13:59

neboť pozměňovací návrh předlohu (mající podobu novelizačních bodů ve vztahu k původnímu služebnímu zákonu) nedoplňuje o nové novelizační body, resp. podobu novelizačních bodů nemění, ale formu novelizace nahrazuje formou nového zákona.

141. Z výše uvedeného pohledu je tak nutno přisvědčit navrhovateli, že komplexní pozměňovací návrh, ze kterého vzešel nyní napadený zákon, neodpovídá požadavkům § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny ani nesplňuje požadavek akcesority ve vztahu k návrhu zákona tak, jak je Ústavním soudem vyžadován. Samotná forma komplexního pozměňovacího návrhu je sice Ústavním soudem tolerována, není však přípustné formou komplexního pozměňovacího návrhu předložit ve druhém čtení návrh nového zákona, který z povahy věci nemůže pozměňovat či doplňovat původní předlohu.

142. Z judikatury Ústavního soudu však vyplývá, že i při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje bez dalšího „automaticky" k derogaci právního předpisu, který z takto vadného legislativního procesu vzešel: „V nálezu č. 37/2007 Sb. Ústavní soud … upozornil, že případné posuzování obdobných porušení zásad legislativního procesu v minulosti spojí s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky. Ústavní soud proto musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídících orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout. Proto bylo nutno posoudit i okolnosti, které by měly Ústavní soud vést k tomu, aby se neomezil pouze na přezkum dodržení úzkého vztahu původního návrhu a pozměňovacího návrhu" (nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 44). V citovaném nálezu tak Ústavní soud dospěl k závěru, že navzdory nedodržení požadavků na legislativní proces nepřistoupí k derogaci napadeného zákona. „V takovém případě by formální zrušení právní úpravy … znamenalo nebezpečí, kdy totožná úprava bude přijata znovu, pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárného procesu. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti" (bod 45). Uvedeného nálezu se ostatně dovolává ve svém vyjádření též vláda, která zde „veřejně deklaruje svoji

Sbirka_nalezu-77.indd 800 18.11.16 13:59

připravenost opětovně předložit do legislativního procesu totožnou právní úpravu".

143. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (viz výše) Ústavní soud dále rozlišil „mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici". Ústavní soud připomněl, že není jeho úlohou „zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují". Zároveň je však povinen „brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva" (body 103 až 105).

144. Ústavní soud tak musel posoudit, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací předpisu „požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti", resp. též posoudit „možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva".

145. Stejně tak při tomto vyvážení musel Ústavní soud zohlednit základní ústavní účely, pro které ve své judikatuře formuloval požadavky na kvalitu legislativního procesu, a posoudit míru jejich dotčení. Požadavky na kvalitu legislativního procesu nejsou samoúčelné. Navzdory tomu, že Ústava ani jiná část ústavního pořádku většinu aspektů legislativního procesu výslovně neřeší, tj. nezakotvuje požadavky na kvalitu či obsah pozměňovacích návrhů, dovodil Ústavní soud ústavní relevanci těchto požadavků ochranou důležitých ústavních hodnot, resp. ústavních účelů, skrze které je potom možno postup porušující podústavní právo (jednací řád Poslanecké sněmovny) považovat též za postup protiústavní. Těmito hodnotami jsou typicky právní jistota a předvídatelnost práva jako komponenty právního státu či volná soutěž politických stran a ochrana menšin, zejména práva parlamentní opozice (srov. bod 124).

146. Je tak rozdíl v situaci, kdy vada zákonodárného procesu bude spočívat např. v absenci souhlasu jedné z komor, a půjde tak o zjevný rozpor s formálním požadavkem Ústavy, popř. jiného ústavního zákona na straně jedné, a situaci, kdy bude protiústavnost porušení podústavního práva (jednacího řádu Poslanecké sněmovny) dovozována pomocí obecných ústavních principů, kdy je poté možno zvažovat způsob či míru dotčení toho ústavního účelu (principu), pro jehož ochranu Ústavní soud formuluje požadavky na kvalitu legislativního procesu, tedy např. též na podobu či kvalitu pozměňovacích návrhů.

Sbirka_nalezu-77.indd 801 18.11.16 13:59

147. Důležité je tedy též posoudit, do jaké míry byly napadeným postupem dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu), které jsou důležitými ústavními účely, pro jejichž ochranu dochází ke konstitucionalizaci některých zákonných požadavků kladených na legislativní proces. Stejně tak je důležité posoudit, zda došlo k tvrzenému namítanému porušení práv vlády, popř. jiných subjektů zákonodárného procesu.

148. Pokud jde o práva jednotlivých subjektů zákonodárného procesu, je nepochybné, že navrhovatelé novely služebního zákona č. 218/2002 Sb. poslanci Roman Sklenák, Jeroným Tejc a další zůstávali „pány návrhu" a mohli kdykoli do ukončení druhého čtení vzít návrh zpět, a to dokonce dvakrát, s ohledem na skutečnost, že druhé čtení bylo opakováno a komplexní pozměňovací návrh předložen (po politických diskusích a v určité modifikované podobě) opakovaně. Jak Ústavní soud shora uvedl, neměl dosud důvod zpochybnit praxi komplexních pozměňovacích návrhů ani v případě, že „by tato iniciativa vzešla ve skutečnosti od vlády, která tím usilovala eliminovat nepříznivé dopady poslaneckých návrhů", což je i nyní posuzovaný případ podtržen tím, že vláda se k návrhu zákona skupiny poslanců vyjádřila negativně (usnesení vlády ze dne 8. ledna 2014, sněmovní tisk 71/1).

149. Faktická role vlády v legislativním procesu ústícím do přijetí napadeného zákona úzce souvisí též s tvrzenou vadou legislativního procesu týkající se vyřazení vlády z práva předložit své stanovisko k návrhu zákona (fakticky ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který se stal základem napadeného zákona). Ze shora rekapitulovaného vyjádření vlády je zřejmé, že se vláda nejen necítí dotčena neumožněním výkonu její ústavní kompetence vyjádřit se ke každému návrhu zákona ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy, naopak se sama k původu komplexního pozměňovacího návrhu hlásí.

150. Vládou zmíněný materiál nazvaný „Věcný přehled komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71", který byl předložen k odborné diskusi ještě před zpracováním samotného textu komplexního pozměňovacího návrhu a byl dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmovny[1], si jako účel předsevzal konkretizovat témata „k implementaci do tzv. Tejcovy novely služebního zákona (sněmovní tisk č. 71), která jsou nutná pro efektivní, profesionální, veřejný zájem hájící a apolitickou státní službu. Věcné zadání je rozděleno do jednotlivých oblastí a primárně se věnuje náležitostem, které tzv. Tejcova novela buď neobsahuje, anebo je nutné je nově definovat. Zadání se tedy nedotýká všech

[1] Historie internetových stránek www.psp.cz s uvedeným dokumentem byla dostupná zde: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uWdM1MJcfwUJ:www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw%3Fidd%3D98892+&cd=2&hl=cs&ct=clnk&gl=cz

Sbirka_nalezu-77.indd 802 18.11.16 13:59

aspektů služebního zákona, ale především změnových. Tento dokument stvrzuje výchozí politickou dohodu koaličních stran, která bude legislativně-technicky dopracována skupinou legislativců při Úřadu vlády. V případě různých možných řešení obsahuje dokument varianty k odborné diskusi. Věcný přehled umožňuje aktivní zapojení všech poslanců a poslankyň do odborné debaty o podobě komplexního pozměňovacího návrhu k novele služebního zákona a uplatnění jejich zásadních připomínek dříve, než příslušné výbory Poslanecké sněmovny začnou projednávat návrh jeho paragrafového znění. Dále bude při Úřadu vlády ustavena politicko-odborná skupina ze zástupců politických stran a zástupců Úřadu vlády (UV), Ministerstva financí (MF) a Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), která dopracuje návrh v oblasti odměňování a vzdělávání. Tzv. koaliční novela bude veřejně diskutována se správními úřady, opozicí, zástupci odborů a neziskovými organizacemi".

151. Z vyjádření vlády zaslaného Ústavnímu soudu, jakož i z výše uvedeného „Věcného přehledu komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71" je patrné, že připravovaný komplexní pozměňovací návrh byl vládní iniciativou na základě dohody koaličních stran.

152. Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 39/08 souhlasně zmínil názor právní vědy, že „vláda by měla u tzv. komplexních pozměňovacích návrhů trvat na svém právu vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, protože ve skutečnosti jde o zastřenou novou zákonodárnou iniciativu" (Kysela, J. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem? Právní zpravodaj, 2006, č. 7). S vědomím tohoto přístupu Ústavního soudu tak nic nebránilo vládě se vůči obsahu či formě komplexního pozměňovacího návrhu ohradit či trvat na svém vyjádření dle čl. 44 Ústavy, platilo-li by tvrzení navrhovatele, že vláda byla na svém právu zkrácena. Každý člen vlády má právo se účastnit jednání Poslanecké sněmovny s právem přednostního slova (čl. 38 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 navíc při posuzování možného zkrácení práva vlády se k návrhu zákona vyjádřit nepovažoval za rozhodnou formální neexistenci vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, nýbrž faktickou roli vlády v legislativním procesu, resp. ve vztahu k danému komplexnímu pozměňovacímu návrhu, přičemž bral v potaz např. též souhlasné vyjádření člena vlády při parlamentní rozpravě.

153. Ze stenozáznamů z 12. a 14. schůze Poslanecké sněmovny (7. volební období) při projednávání tisku 71 však nic podobného neplyne a faktický postup vlády (resp. jejích členů) při projednávání tisku 71 o ničem podobném nesvědčí. Vláda se naopak k původu a obsahu komplexního pozměňovacího návrhu ve vyjádření zaslaném Ústavnímu soudu hlásí. Jakkoli formálně vyjádření vlády ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu chybí, fakticky nebyla práva vlády nijak dotčena, neboť vláda byla sama

Sbirka_nalezu-77.indd 803 18.11.16 13:59

iniciátorem komplexního pozměňovacího návrhu a měla možnost kdykoli během legislativního procesu, platila-li by teze navrhovatele o zkrácení ústavních kompetencí vlády, na tuto skutečnost upozornit či se přímo domáhat svého práva se vyjádřit.

154. Lze tedy uzavřít, že má-li být jedním z účelů derogačního zásahu Ústavního soudu ochrana práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona, pak tento účel v nyní posuzovaném případě absentuje.

155. Pokud jde o případné dotčení práv jiných subjektů zákonodárného procesu, zdůraznil Ústavní soud ve shora zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10, že členové Parlamentu musejí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž musí mít dostatečný čas. Účelem je umožnění konfrontace důvodů 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 též zárukou svobodné soutěže politických sil (čl. 5 Ústavy).

156. V nyní posuzovaném případě však k dotčení práv parlamentní menšiny nedošlo, resp. to není ani výslovně namítáno. Jak bylo shora uvedeno, již věcný záměr komplexního pozměňovacího návrhu byl předložen nejen parlamentní, nýbrž i širší veřejné diskusi (srov. např. vyjádření Rekonstrukce státu k Věcnému přehledu komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku č. 71 ze dne 25. 2. 2014, dostupné na http://rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8076-vyjadreni-k-vecnemu-prehledu-komplexniho-pozmenovaciho-navrhu-ke-snemovnimu-tisku-c.-71). První verze komplexního pozměňovacího návrhu (tisk 71/8) obsahovala též odůvodnění. Navíc pokud jde o relevanci odůvodnění pozměňovacího návrhu, sám navrhovatel v replice uvádí, že „je nepochybné, že absence důvodové zprávy ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu sama o sobě ještě nevede k neústavnosti zákona".

157. Pro úplnost je nutno dodat, že z údajů dostupných na internetových stránkách Poslanecké sněmovny (http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71), jakož i z vyjádření Poslanecké sněmovny jako účastníka řízení vyplývá, že všechny zákonné lhůty při projednávání tisku 71 byly dodrženy.

158. Lze uzavřít, že taktéž ústavní účel spočívající v ochraně jiných subjektů zákonodárného procesu nebyl v posuzovaném případě dotčen. Naopak z přístupu vlády, která byla faktickým iniciátorem a tvůrcem komplexního pozměňovacího návrhu, lze vysledovat spíše snahu o transparentní a otevřený přístup.

Sbirka_nalezu-77.indd 804 18.11.16 13:59

159. Jak bylo shora naznačeno, důležitým ústavním účelem, který Ústavní soud sleduje při kontrole ústavní souladnosti legislativního procesu, je též přehlednost a předvídatelnost zákonů, resp. právního řádu jako celku (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39), např. v souvislosti s tzv. „utajenými zákony" (týž nález, bod 54), kdy pozměňovacím návrhem přidaná materie do zákona regulujícího věcně odlišnou oblast není tematicky zachycena v názvu zákona, a stává se tak v právním řádu skrytou. Tento ústavní účel, na základě kterého formuloval Ústavní soud požadavky na kvalitu pozměňovacích návrhů, však v posuzovaném případě opět absentuje, neboť výsledkem nyní posuzovaného legislativního procesu je schválení zcela nového zákona o státní službě, který tak nemůže být považován za nepředvídatelnou či skrytou část právního řádu, která by adresáty práva při práci s právním řádem jakkoli mátla.

160. Hodnota právní jistoty je při výše naznačeném vážení nezbytnosti derogace zákona na straně jedné a nepřistoupení k derogaci na straně druhé přítomna na obou stranách. Na straně jedné je dotčena v případě, kdy je zákon přijat způsobem odporujícím pravidlům jednacího řádu Poslanecké sněmovny, na straně druhé však může být dotčena právě též derogací takto přijatého zákona. Při zvažování intenzity zásahu do hodnoty právní jistoty, ať již samotným legislativním postupem, či naopak možnou derogací napadeného zákona, musel vzít Ústavní soud do úvahy zcela specifickou situaci související s právním zakotvením státní služby v České republice. Zákon č. 218/2002 Sb., který měl být návrhem zákona poslanců Sklenáka, Tejce a dalších rozsáhle novelizován, měl nabýt po několika odkladech účinnosti až 1. ledna 2015 (až na drobné výjimky), tedy ve shodný okamžik (opět na drobné výjimky) jako nyní napadený zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Nahlíženo tedy optikou ústavního účelu právní jistoty (předvídatelnosti a přehlednosti právního řádu), je nutno konstatovat, že tento účel není nijak zásadně dotčen v situaci, kdy „na vstupu" zákonodárného procesu existuje novela zákona, která má rozsáhle měnit dvanáct let platný, již třicetkrát novelizovaný, ale stále (až na drobné výjimky) neúčinný zákon upravující postavení státních zaměstnanců, a „na výstupu" tohoto procesu existuje nikoli rozsáhlá novela původního zákona, ale nový zákon, který však upravuje z hlediska předmětu úpravy totéž. Okamžik účinnosti zákonné úpravy státní služby dané původním zákonem z roku 2002 (ve znění řady jeho novel včetně chystané rozsáhlé novely poslanců Sklenáka, Tejce a dalších) na straně jedné a zcela nové úpravy obsažené v napadeném zákoně o státní službě na straně druhé by byl přitom shodný. Z hlediska adresátů práva nejde tudíž o situaci, která by narušila princip právní jistoty tak zásadně jako případná derogace takto přijatého předpisu.

161. Naopak derogace napadeného zákona by do principu právní jistoty a důvěry v právo zasáhla velmi významně, neboť všichni zaměstnanci

Sbirka_nalezu-77.indd 805 18.11.16 13:59

státní správy, kteří přecházejí do režimu státní služby, by se poté, co se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2 a uvést v život systém státní služby, opět po několika měsících účinnosti zákona ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy, resp. jejího personálního základu.

162. Uvedenému důsledku by nezabránilo ani případné odložení vykonatelnosti derogačního nálezu, neboť nelze, právě z pohledu ochrany právní jistoty, připustit, aby činnost státní správy a fungování nové státní služby bylo vystaveno trvalé nejistotě ohledně toho, zda se ve vymezeném časovém období (daném odkladem vykonatelnosti nálezu) podaří prosadit a schválit stejnou či obdobnou verzi zákona o státní službě. V případě opaku by se vykonatelností derogačního nálezu ocitl personální základ státní správy České republiky ve stavu právního vakua. Je třeba opět připomenout, že důvodem derogace by přitom nebyla ochrana subjektů zákonodárného procesu, které by se cítily dotčeny postupem porušujícím pravidla zákonodárného procesu, ale ochrana objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu, jejichž porušení vadný legislativní proces představuje. Důsledky derogace by však byly, právě z hlediska principů právního státu, nepoměrně závažnější.

163. Je tak nutno vidět rozdíl v derogaci právního předpisu, který v době vykonatelnosti derogačního nálezu ještě nebyl účinný, či nebyl ještě aplikován, a předpisu, na jehož základě probíhá zcela zásadní reforma personálního základu státní správy v České republice. Na tento aspekt ostatně Ústavní soud upozornil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, kde ve vztahu k prvnímu z nálezů, který se otázkou limitů pozměňovacích návrhů zabýval na pozadí „přílepku" vloženého do zákona o bankách, uvedl: „Nelze pominout i skutečnost, že v případě nálezu č. 37/2007 Sb. se jednalo o dosud nerealizovaný zákon. V iniciačním případě čl. II a čl. III zákona č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, totiž zákon ještě aplikován nebyl. Kromě toho by byla jeho aplikace v podstatě jednorázovou záležitostí." (bod 45).

164. Z hlediska jistoty právního zakotvení státní služby nelze přehlédnout ani výhrady, které vůči neexistenci státní služby v České republice dlouhodobě zaznívaly též ze strany Evropské unie, jakož ani skutečnost, že čerpání významných finančních prostředků Českou republikou z fondů Evropské unie bylo podmíněno právě zakotvením státní služby. Zde je nutno též zmínit, že existence státní služby jakožto podmínka vstupu do Evropské unie byla před vstupem České republiky do Evropské unie splněna právě přijetím služebního zákona č. 218/2002 Sb., který však nikdy nenabyl (až na drobné výjimky) účinnosti, neboť jeho účinnost byla následných dvanáct let odkládána, naposledy k datu 1. ledna 2015. I s ohledem na závazky

Sbirka_nalezu-77.indd 806 18.11.16 13:59

České republiky vůči Evropské unii nelze považovat případný derogační zásah vůči napadenému zákonu za přiměřenou reakci ve vztahu k pochybení, které vadu zákonodárného procesu vyvolalo.

165. Ústavní soud tak uzavírá, že z hlediska způsobu přijímání napadeného zákona došlo k porušení § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu k pochybení, které je též v rozporu s Ústavou. Ústavní soud nemůže aprobovat postup, v jehož rámci je novela zákona (zde novela služebního zákona č. 218/2002 Sb.) nahrazena při projednávání v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým zákonem (zde napadený zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě). Není pak naplněn požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, který vyžaduje, aby pozměňovací návrh toliko pozměňoval či doplňoval původní předlohu, nikoli ji zcela nahrazoval novým zákonem, byť by se věcně jednalo o stejný předmět právní regulace.

166. Zároveň však Ústavní soud musel zvážit, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v nyní posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona, jak je vyloženo výše v bodech 142 až 164.

167. Politické důvody, které vládu vedly k uvedenému postupu a které vláda rozvádí ve svém vyjádření rekapitulovaném výše, nepřísluší Ústavnímu soudu hodnotit.

168. Ústavní soud proto návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neshledal důvodným.

VII. Posouzení ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

VII./a Obecná východiska při přezkumu souladu ustanovení zákona s ústavním pořádkem

169. Ústavní soud dlouhodobě v případě řízení o kontrole právních předpisů zdůrazňuje zásadu přednosti ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení před jeho derogací, s tím, že je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod (čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy).

170. Jak zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.), v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem odporujícím některé

Sbirka_nalezu-77.indd 807 18.11.16 13:59

z fundamentálních ústavních zásad. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci).

171. K tvrzené neurčitosti řady napadených ustanovení, resp. vnitřní rozpornosti některých částí napadeného zákona Ústavní soud připomíná, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“ [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (viz výše)].

172. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 pak Ústavní soud zdůraznil, že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů a odstranění případných nejednotností v rozhodování obecných soudů je v kompetenci Nejvyššího soudu. Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“.

173. Ústavní rozměr je typicky dán tehdy, jestliže má nepředvídatelnost právní úpravy dopad do sféry ústavně zaručených práv. Např. ve vyhovujícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.), na který navrhovatel též odkazuje, šlo o zrušení zákonné úpravy zasahující do osobní svobody garantované v čl. 8 Listiny.

VII./b Posouzení ústavnosti § 1 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 172, 173, 178, § 184 odst. 2, § 189 – tvrzené porušení principu předvídatelnosti, srozumitelnosti a bezrozpornosti právního řádu a nepřímá novelizace zákoníku práce

174. Text napadených ustanovení je následující (marginální rubriky, označení paragrafů, popř. návětí, které nejsou návrhem napadeny, jsou v některých částech pro přehlednost ponechány a uvedeny v závorce):

Sbirka_nalezu-77.indd 808 18.11.16 13:59

„[§ 1]

(2) Tento zákon dále upravuje organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu.

…

[Služební předpis]

[§ 11]

(3) Služební předpis je pro státního zaměstnance závazný; služební předpis je závazný i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu. Služební úřad je povinen zajistit, aby tyto osoby byly se služebními předpisy řádně seznámeny a měly k nim zajištěn přístup.

…

[§ 14]

[Vedoucí služebního úřadu]

(2) Vedoucí služebního úřadu dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

…

[§ 15]

[Státní tajemník]

(3) Státní tajemník dále plní úkoly související s pracovněprávními vztahy zaměstnanců ve správním úřadu.

…

§ 16

Zvláštní ustanovení o plnění některých úkolů služebního úřadu

Nadřízený služební úřad plní v organizačních věcech služby, služebních vztahů státních zaměstnanců a pracovněprávních vztahů zaměstnanců ve správním úřadu úkoly za služební úřad, v němž službu vykonává nebo v pracovním poměru pracuje celkem méně než 25 osob, a za obvodní báňský úřad, okresní správu sociálního zabezpečení, oblastní inspektorát práce, Odvolací finanční ředitelství nebo finanční úřad.

…

[§ 78]

[Představený je dále povinen]

c) plnit vůči podřízeným zaměstnancům povinnosti vedoucího zaměstnance podle zákoníku práce,

…

Sbirka_nalezu-77.indd 809 18.11.16 13:59

[§ 85]

(5) Odstavce 1 až 4 platí obdobně i pro zaměstnance v pracovním poměru vykonávajícího činnosti podle § 5 a pro osobu ve služebním poměru podle jiného zákona zařazenou k výkonu služby ve služebním úřadu.

…

§ 172

Systemizace pracovních míst

Pro stanovení systemizace pracovních míst zaměstnanců ve správním úřadu platí § 17 a 18 obdobně s tím, že počet míst náměstků člena vlády a zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro člena vlády, včetně zaměstnanců zařazených v kabinetu člena vlády, nebo zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro vedoucího Úřadu vlády, a jejich platový tarif určuje a objem prostředků na jejich platy navrhuje příslušný člen vlády nebo vedoucí Úřadu vlády. Kabinetem člena vlády se rozumí útvar v ministerstvu nebo v Úřadu vlády, v jehož působnosti je formulování politik výlučně pro člena vlády.

…

§ 173

Náměstek člena vlády

(1) Náměstek člena vlády je zástupcem člena vlády, s výjimkou věcí, které vyhrazuje členovi vlády zákon. Zejména je oprávněn účastnit se místo člena vlády jednání schůze vlády a zastupovat jej na schůzi výboru nebo komise Poslanecké sněmovny včetně vyšetřovací komise, není-li výslovně požadována osobní účast člena vlády, nebo na schůzi výboru nebo komise Senátu.

(2) Pracovní místo náměstka člena vlády není v organizačním uspořádání správního úřadu stupněm řízení; člen vlády může mít nejvýše 2 takové náměstky.

(3) Náměstek člena vlády je v pracovním poměru ke státu a jmenuje a odvolává jej příslušný člen vlády; náměstek člena vlády, který není pověřen řízením ministerstva, je zařazen v Úřadu vlády.

…

§ 178

(1) Služební orgán může obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, jestliže

a) státní zaměstnanec nevykonává službu z důvodu dočasné neschopnosti k výkonu služby po dobu delší než 1 kalendářní měsíc,

b) státní zaměstnanec vykonává vojenské cvičení nebo mimořádnou službu,

c) státní zaměstnankyně čerpá mateřskou dovolenou nebo státní zaměstnankyně nebo státní zaměstnanec čerpá rodičovskou dovolenou,

d) státní zaměstnanec byl zproštěn služby na základě usnesení o zahájení trestního stíhání pro trestný čin nebo z důvodu vazby,

Sbirka_nalezu-77.indd 810 18.11.16 13:59

e) státnímu zaměstnanci byl přerušen výkon služby za účelem dalšího vzdělání nebo odborné stáže,

f) státní zaměstnanec byl přeložen, nebo

g) státní zaměstnanec byl zařazen mimo výkon služby.

(2) Se zaměstnancem uvedeným v odstavci 1 se sjednají požadované činnosti jako druh práce v pracovní smlouvě a přísluší mu plat podle části deváté.

(3) Zaměstnanci uvedenému v odstavci 1 se na jeho žádost umožní vykonat úřednickou zkoušku.

…

[§ 184]

[Systemizace a systemizace pracovních míst]

(2) Systemizace podle odstavce 1 se zaměřují zejména na vymezení služebních míst státních zaměstnanců a pracovních míst zaměstnanců.

…

§ 189

Náměstek člena vlády

Dosavadní vedoucí zaměstnanec, který ke dni 1. července 2015 pracuje jako náměstek člena vlády, nejde-li o náměstka podle § 188 odst. 3 písm. a), se považuje za náměstka člena vlády podle § 173 odst. 2."

175. Ústavní výhrada navrhovatele vůči všem shora rekapitulovaným ustanovením spočívá v tvrzení, že zákon o státní službě v označených částech „neodpovídá základním principům právního státu, k nimž patří nejen zásady předvídatelnosti a srozumitelnosti zákona, ale i jeho vnitřní bezrozpornosti" s odkazem na shora rekapitulovaný nález ve věci legislativních „přílepků" sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Navrhovatel považuje napadená ustanovení za nepřímou novelizaci zákoníku práce.

176. Ústavní soud při posouzení shora rekapitulovaných napadených ustanovení zákona o státní službě nedochází k závěru, že jde o právní úpravu, která by se příčila požadavkům materiálního právního státu, jejíž normativní obsah by nebylo možno stanovit obvyklými interpretačními metodami, ať již v rámci napadeného zákona, tak v rámci právního řádu jako celku.

177. Navrhovatel odkazuje na § 4 zákoníku práce, podle něhož se „pracovněprávní vztahy … řídí tímto zákonem; nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů", z čehož dovozuje nemožnost dalšího speciálního předpisu týkajícího se jakékoli regulace pracovněprávních vztahů.

178. Ústavní základ této argumentace však není zcela zjevný. V případě tvrzené kolize mezi dvěma různými právními předpisy (zákon o státní službě a zákoník práce) je nutno při interpretaci napadených ustanovení zvážit vztah speciality a obecnosti konkrétních ustanovení zmiňovaných

Sbirka_nalezu-77.indd 811 18.11.16 13:59

předpisů (interpretační metoda *„lex specialis derogat legi generali“*). Nelze tvrdit, že možnost intepretace příslušných ustanovení zákona o státní službě spočívající v jejich speciální povaze ve vztahu k obecnému a subsidiárně použitému zákoníku práce je ústavně vyloučena.

179. Ostatně § 1 vymezující působnost zákona o státní službě uvádí, že se zákon vztahuje mj. „na právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu“ [odst. 1 písm. a)], stejně jako to, že upravuje „organizační věci týkající se zaměstnanců ve správních úřadech, kteří pracují v základním pracovněprávním vztahu“ (napadený odstavec 2). Z argumentace navrhovatele není zřejmé, proč by měl být výklad spočívající ve speciálním postavení zákona o státní službě (resp. jeho jednotlivých ustanovení) ve vztahu k zákoníku práce jako ústavně nekonformní zcela vyloučen. Případná politická vhodnost či koncepčnost uvedeného řešení je jinou otázkou a její hodnocení Ústavnímu soudu nepřísluší.

180. Tento způsob výkladu vztahu zákoníku práce a speciálních předpisů upravujících právní poměry některých skupin zaměstnanců je navíc v právní praxi běžný (např. zákon o úřednících územních samosprávných celků či zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů), a nelze jej tak považovat za nepředvídatelný, resp. stojící zcela mimo rámec možných výkladů vztahu zákona o státní službě a zákoníku práce, a tedy dovozovat, že není možno napadená ustanovení ústavně konformně vyložit a je nutno přistoupit k jejich derogaci.

181. Totéž platí o speciálně formulované výhradě vůči § 173 (upravujícímu postavení náměstka člena vlády), který dle navrhovatele „do zákona o státní službě nepatří“, přičemž spíše než o zpochybnění ústavní konformity daného ustanovení jde o polemiku s vhodností zvoleného řešení či s vhodností zařazení daného institutu do zákona. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že zákon o státní službě na straně jedné [§ 2 odst. 1 písm. c)] stanoví, že se tento zákon nevztahuje na náměstka člena vlády, a v rozporu s tímto vymezením *ratione personae* v § 173 postavení náměstka člena vlády upravuje. Tento přístup svědčí o nezvládnuté legislativní technice, která vede k rozporu v zákoně a také k překrývání kompetencí s náměstkem pro řízení sekce. Požadavek na bezrozpornost zákona by však mohl dosáhnout ústavního rozměru v případě, kdy nelze ani za pomoci běžně užívaných výkladových postupů rekonstruovat záměr zákonodárcův. Není pochyb o tom, že záměrem zákonodárce bylo upravit v tomto zákoně postavení náměstka člena vlády a tento záměr byl – byť technicky nevhodně – do zákona zapracován (k vnitřnímu souladu zákona by postačovalo v § 2 uvést, že náměstek člena vlády nevykonává svou funkci ve služebním poměru či nějak obdobně). Není věcí Ústavního soudu posuzovat věcnou vhodnost existence náměstků členů vlády v tomto či obdobném postavení; Ústava se totiž o funkci náměstka člena vlády zmiňuje jen v souvislosti se

Sbirka_nalezu-77.indd 812 18.11.16 13:59

zastupováním člena vlády ve schůzi výboru, komise nebo vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny (čl. 38 odst. 2). Nalezený rozpor tak nemá ústavní rozměr.

182. V replice navrhovatele jsou rozvedeny příklady neprovázanosti obou předpisů (zákoníku práce a zákona o státní službě), přičemž ve vztahu k napadenému § 178 zaznívá nový ústavní argument v návrhu původně neuvedený, spočívající v tom, že tímto ustanovením je založeno nerovné postavení mezi „státními zaměstnanci" (tj. osobami ve služebním poměru) a „zaměstnanci" (tj. osobami v pracovněprávním vztahu). Nerovnost spočívá dle navrhovatele v tom, že služební orgán může za určitých okolností obsadit služební místo osobou v pracovním poměru na dobu určitou podle pracovněprávních předpisů, přičemž osoby ve služebním poměru musely, na rozdíl od zaměstnanců v pracovněprávním vztahu, splnit určité předpoklady.

183. S ohledem na to, že rozlišení mezi osobami v režimu státní služby a osobami v pracovněprávním vztahu není založeno na žádném ze zakázaných důvodů rozlišování (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny), lze námitku nerovnosti chápat pouze ve smyslu porušení zákazu libovůle ze strany zákonodárce při rozlišování subjektů a práv ve smyslu ochrany rovnosti dle čl. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)]. Rovnost ve smyslu čl. 1 Listiny může být porušena pouze v případě, kdy jde o nerovnost extrémní, případně tu, které schází jakýkoliv účel a smysl, a jedná se tak o libovůli [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/04 ze dne 8. 3. 2005 (N 47/36 SbNU 495; 181/2005 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 20. 8. 2014 ve znění opravného usnesení sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 10. 9. 2014]. Ústavní soud pak posuzuje existenci rozumných (racionálních) důvodů pro uvedené odlišné zacházení [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014 či usnesení sp. zn. I. ÚS 4664/12 ze dne 3. 4. 2014, dostupná na http://nalus.usoud.cz].

184. V posuzovaném případě dochází k situaci, kdy se s odlišnými osobami (osoby ve služebním poměru a osoby v pracovněprávním vztahu) zachází shodně, tj. zákon umožňuje, aby dočasně osoba v pracovněprávním poměru obsadila služební místo z důvodů v zákoně vymezených. Jakkoli i shodné zacházení s odlišnými subjekty může být nerovným zacházením, v nyní posuzované situaci Ústavní soud neshledává, že by dočasné obsazení služebního místa osobou v pracovněprávním (nikoli služebním) poměru bylo projevem libovůle zákonodárcovy bez racionálně akceptovatelného zdůvodnění, resp. bez účelu či smyslu. Důvody uvedeného postupu jsou ostatně zákonodárcem vymezeny taxativně v napadeném § 173 odst. 1 a spočívají v dočasné nemožnosti osoby ve služebním poměru (státního zaměstnance) službu vykonávat. Jde o důvody zcela racionální (dočasná neschopnost k výkonu služby, vojenské cvičení, mateřská či rodičovská dovolená apod.), přičemž účel dané úpravy je taktéž zjevný, a to dočasně

Sbirka_nalezu-77.indd 813 18.11.16 13:59

vyřešit nepřítomnost zaměstnance ve služebním poměru. S tím souvisí též skutečnost, že uvedené „provizorium" je ze zákona možné jen uzavřením smlouvy na dobu určitou. Ústavní soud uzavírá, že zvolené řešení nelze považovat za libovůli zákonodárcovu zakládající ústavně neakceptovatelnou nerovnost.

VII./c Posouzení ústavnosti § 5 odst. 2 – tvrzené porušení čl. 78 Ústavy

185. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 5]

[Služba a obory služby]

(2) Vláda stanoví nařízením obory služby."

186. Základním východiskem pro posouzení ústavnosti výše uvedeného ustanovení zákona o státní službě je čl. 78 Ústavy, který stanoví: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády."

187. Vláda je tak oprávněna vydávat nařízení vlády bez zmocnění v zákoně, a to na rozdíl od ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy, které mohou ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy vydávat podzákonné předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

188. S ohledem na skutečnost, že vláda má ústavní oprávnění (generální zmocnění) provést nařízením vlády jakýkoli zákon, resp. jakékoli jeho ustanovení, je otázka dodržení ústavních podmínek vyjádřených slovy „k provedení zákona" a „v jeho mezích" v prvé řadě otázkou posouzení konkrétního nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění, neboť to vláda ke své normotvorné činnosti nepotřebuje. Obecně tedy platí, že derogace jakéhokoli zákonného zmocnění k vydání nařízení vlády nijak nemění pravomoc vlády nařízení vydat, neboť to je založeno samotnou Ústavou v čl. 78.

189. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (viz výše) Ústavní soud při přezkumu nařízení vlády (nikoli zákonného zmocnění) uvedl: „Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: – nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, – nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), – musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení)."

190. V nyní posuzovaném případě je zjevné, že zákonem je zmocněn oprávněný orgán (vláda), a zřejmá je i vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, neboť navzdory generálnímu zmocnění v Ústavě zákonodárce vládu výslovně zmocňuje k úpravě otázek v zákoně podrobně neupravených.

Sbirka_nalezu-77.indd 814 18.11.16 13:59

191. Při posuzování ústavnosti samotného zákonného zmocnění tak bude podstatné posoudit, zda z dikce zákonného zmocnění není zjevné, že zákonodárce zmocňuje vládu k normotvorbě, která jí ústavně nepřísluší.

192. Typicky půjde o situaci, kdy by byla vláda zmocněna upravit otázky ústavně vyhrazené zákonodárci, např. ukládání primárních povinností (čl. 4 odst. 1 Listiny) či stanovování mezí základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny). Řadu výhrad zákona obsahuje též Ústava (např. čl. 20, čl. 22 odst. 1, čl. 24, čl. 27 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a 2 a další). Ústavní soud tak v minulosti zrušil zákonné zmocnění, které zmocňovalo vládu k regulaci oblastí vyhrazených zákonu dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod [sp. zn. Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 7. 1996 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.)], či zákonné zmocnění, které v rozporu s čl. 39 Listiny delegovalo vymezení skutkové podstaty trestného činu na nařízení vlády [nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)]. 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 oprávněná. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 Ústavní soud s odkazem na nález Ústavního soudu Československé republiky č. j. úst. 120/22-2/10 ze dne 7. listopadu 1922 (Úřední list republiky Československé 1922: 284, 5605–5608) připomněl, že již v počátcích budování demokratické republiky v tuzemsku bylo konstatováno, že zákonodárný akt obsahující vpravdě delegaci zákonodárné moci na vládu by měnil ústavní listinu tím, že by k ní připojil dosud neobsaženou výhradu, že moc zákonodárnou vykonává Národní shromáždění jen potud, pokud ji nedelegovalo na vládu.

193. Dále půjde o situaci, kdy je ze samotného znění zákonného zmocnění zjevné, 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. Jak připomněl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), vláda „nepotřebuje výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona“.

194. Poslední problematickou situací pak může být zmocnění k vydání nařízení vlády v oblastech, kde došlo ve smyslu čl. 10a Ústavy k přenesení pravomocí na nadnárodní organizaci nebo instituci, tj. kde vnitrostátní orgán svou kompetenci vykonávat nemůže v rozsahu, ve kterém k přenosu pravomocí podle čl. 10a Ústavy došlo [k tomu srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), který se však

Sbirka_nalezu-77.indd 815 18.11.16 13:59

touto otázkou zabýval v souvislosti s posouzením ústavnosti nařízení vlády, nikoli zákonného zmocnění].

195. Pokud však zákonné zmocnění některý z výše uvedených deficitů nemá, bude nutno posuzovat z hlediska naplnění podmínek čl. 78 Ústavy až konkrétní nařízení vlády, u kterého lze na základě jeho obsahu a formulace dovodit, zda se pohybuje v mezích zákona, nebo zda tyto meze překračuje.

196. Navrhovatel napadá § 5 odst. 2 zákona o státní službě s tím, že „ustanovení nestanoví meze, v nichž se má nařízení vlády pohybovat, a nelze je zřejmě dovodit ani výkladem zákona". Jak již bylo shora uvedeno, meze pro nařízení vlády nemusí vyplývat z konkrétního zákonného zmocňovacího ustanovení (zde napadený § 5 odst. 2), které ostatně vláda ke své normotvorbě díky generálnímu ústavnímu zmocnění ani nepotřebuje, nýbrž mohou být dovozeny „ze smyslu a účelu zákona".

197. V § 5 odst. 1 písm. a) až t) stanoví zákon o státní službě výčet činností, které vymezuje jako „službu" [legislativní zkratka pro státní službu zavedená v § 1 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě]. V § 1 a 2 je pak vymezen předmět úpravy a rozsah působnosti zákona o státní službě. Nenastává zde tak situace, kdy zmocnění ukládá vládě upravovat otázky vyhrazené zákonu nebo upravovat otázky nacházející se zjevně mimo předmět zákonné úpravy a kdy by již z pouhé zákonné dikce bylo zřejmé, že se vláda při vydání nařízení nemůže pohybovat „v mezích zákona", jak jí ukládá Ústava.

198. Z obsahu a účelu zákona, zejména pak z jeho § 5 odst. 1 vymezujícího činnosti spadající pod státní službu, lze dovodit meze, ve kterých se vláda při své nařizovací činnosti bude pohybovat. Obory služby tedy nejsou tematickou oblastí, která by se ocitala mimo obsah a účel zákona o státní službě, stejně tak nejde o otázky, u kterých by bylo možno z ústavního pořádku dovodit výhradu zákona. Posouzení toho, zda se konkrétní nařízení vlády pohybuje v mezích zákona, je pak již věcí přezkumu onoho nařízení vlády.

VII./d Posouzení ústavnosti § 21 odst. 3, § 104 odst. 3 – tvrzené porušení čl. 78 Ústavy

199. Napadená ustanovení § 21 odst. 3 a § 104 odst. 3 zákona o státní službě posuzuje Ústavní soud společně s ohledem na tvrzený shodný důvod protiústavnosti napadaných ustanovení.

200. Znění napadených ustanovení:

„[§ 21]

(3) Další případy, ve kterých lze s ohledem na zvláštní povahu služby přijmout osobu do služebního poměru na dobu určitou, stanoví vláda nařízením.

…

Sbirka_nalezu-77.indd 816 18.11.16 13:59

[SLUŽEBNÍ VOLNO]
[Překážky ve službě na straně státního zaměstnance a služební volno]
[§ 104]

(3) Vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat."

201. V § 21 odst. 2 zákon o státní službě stanoví, že „do služebního poměru na dobu určitou se vždy přijme osoba, která dosud úspěšně nevykonala úřednickou zkoušku. Na dobu určitou lze přijmout osobu rovněž v případech tehdy, je-li třeba nahradit dočasně nepřítomného zaměstnance". Napadené ustanovení § 21 odst. 3 citovaného zákona potom umožňuje, aby vláda nařízením stanovila další případy, kdy je možno přijmout určitou osobu do služebního poměru na dobu určitou, a to „s ohledem na zvláštní povahu služby". Podle navrhovatele je pojem „zvláštní povaha služby" neurčitý, a tudíž v rozporu s čl. 78 Ústavy.

202. Obdobně § 104 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, ve kterých případech náleží při překážkách ve službě státnímu zaměstnanci plat. Napadené ustanovení § 104 odst. 3 citovaného zákona pak opět stanoví, že vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat. Rozpor s čl. 78 Ústavy zde navrhovatel spatřuje ve skutečnosti, že jde o stanovení podmínek „nad rámec zákona".

203. Úvodem Ústavní soud odkazuje na všechna shora uvedená východiska, pokud jde o posuzování souladu zákonného zmocnění k vydání nařízení vlády s ústavním pořádkem. Opět platí, že Ústavní soud nyní neposuzuje ústavnost konkrétního nařízení vlády, ale pouze ústavnost zákonného zmocnění.

204. Vůle zákonodárce upravit některé otázky nařízením vlády nad zákonný standard je z dikcí obou napadených ustanovení zjevná, ať již jde o stanovení možností přijetí do služebního poměru na dobu určitou či vymezení překážek ve službě, za které přísluší zaměstnanci plat.

205. Ani jedno z napadených ustanovení neupravuje otázky, u kterých platí výhrada zákona, tj. které jsou ústavně zapovězeny k úpravě ve formě podzákonné normotvorby.

206. Stejně tak napadená ustanovení nezmocňují vládu k úpravě oblastí, která se nachází mimo předmět úpravy zákona, tedy k úpravě takových otázek, u kterých by se nařízení vlády muselo nutně pohybovat mimo meze zákona.

207. Pokud jde o napadenou neurčitost pojmu „zvláštní povaha služby", opět platí, že meze pro vydání nařízení vlády nemusí být stanoveny explicitně v zákonném zmocňovacím ustanovení, které vláda ke své normotvorbě ani nepotřebuje, postačí jejich dovození ze smyslu a účelu zákona. Pokud však již jsou meze ve zmocňovacím ustanovení stanoveny neurčitým právním pojmem „zvláštní povaha služby", je nutno dodat, že

Sbirka_nalezu-77.indd 817 18.11.16 13:59

uvedené neurčité právní pojmy jsou běžnou součástí právního řádu a předmětem standardního výkladu právních předpisů. Zákonem vymezený neurčitý právní pojem pak orgány státní správy interpretují, popř. je přímo v podzákonných předpisech upřesňují, jsou-li nadány normotvornou pravomocí. Jak uvádí teorie správního práva, „rozmanitost a proměnnost vztahů, nutnost vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti s sebou přinášejí poměrně široké využití tzv. neurčitých právních pojmů … Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor správě, aby zhodnotila, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu. Vyžaduje především její odbornost. Někde jí napomáhá, snaží se uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý pojem zahrnovat, někdy též ukládá, aby byl pojem zpřesněn samotnou správou v prováděcích předpisech“ (Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 80–81).

208. Opět by pak bylo věcí až posuzování konkrétního nařízení vlády, pokud by nařízení z takto (byť neurčitým právním pojmem) stanovených mezí vybočilo a ocitlo se v rozporu s čl. 78 Ústavy. Samo o sobě však použití neurčitého právního pojmu pro stanovení mezí normotvorby vlády protiústavnost nezakládá.

209. Jak připomenul Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12, pokud ústavodárce svěřil určitou kompetenci výhradně zákonu, „vyloučil tím v jiných případech možnou a žádoucí sekundární úpravu věcí nepředvídatelných v momentu přijetí zákona, podléhající častým změnám, podrobnostem zejména technicistního charakteru, kdy zákonný základ může obsahovat jen to nejpodstatnější“. Právě důvody spočívající ve „zvláštní povaze služby“ mohou být (slovy citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12) „nepředvídatelné v momentu přijetí zákona“ či „podléhající častým změnám“, a tudíž způsobilé k bližšímu upřesnění podzákonným právním předpisem.

210. U obou napadených ustanovení dochází k tomu, že některé případy, které má jinak dle zákonného zmocnění vymezovat nařízení vlády, upravuje zákon sám (případy přijetí do služebního poměru na dobu určitou v § 21 zákona o státní službě či překážky ve výkonu služby v § 104. Z uvedeného navrhovatel dovozuje (výslovně ve vztahu k § 104 odst. 3), že jde o úpravu „nad rámec zákona“.

211. Z obou ustanovení je však zřejmá vůle zákonodárce některé otázky upravit přímo v zákoně a některé ponechat k provedení formou nařízení vlády. Nejde-li obecně o otázky, u kterých platí výhrada zákona, tak jak byla vymezena výše, nelze tento postup považovat za protiústavní.

Sbirka_nalezu-77.indd 818 18.11.16 13:59

Výhradu zákona tedy nelze dovodit pouze ze skutečnosti, že některé otázky, které má upravit vláda nařízením, specifikuje již přímo sám zákonodárce (např. některé překážky ve službě), pokud jiné otázky (další překážky ve službě) výslovně exekutivě přenechává. Tímto postupem sice zákonodárce brání vládě, aby upravila odlišně ty překážky ve službě, které se rozhodl specifikovat přímo zákonodárce sám, naopak však vládě umožňuje výslovným zmocněním, aby specifikovala překážky další. Nejde tak o úpravu „nad rámec zákona", neboť zákon s touto úpravou počítá a výslovně vládě tuto kompetenci svěřuje. Je věcí zákonodárce, které oblasti upraví sám a ke kterým zmocní exekutivu, resp. ponechá vládě prostor k její normotvorbě (např. z důvodu potřeby pružnější reakce na novou situaci), nebude-li obsahem zmocnění některý z výše vymezených případů (výše sub VII./c), v nichž zmocnění možné není (typicky oblasti regulace s výhradou zákona, zejm. stanovení povinností či mezí základních práv). V obou posuzovaných případech však o narušení výhrady zákona nejde, zejména pak nejde o ukládání povinností ani o zásah do základních práv.

212. Meze podzákonné právní úpravy překážek ve službě lze dovodit jednak z účelu a smyslu institutu překážek ve službě (resp. překážek v práci), jakož i analogicky druhovou či typovou povahou těch překážek, které zákonodárce upravil sám výslovně. Nelze sice vyloučit exces výkonné moci při sekundární normotvorbě, což je však opět již otázkou ústavnosti konkrétního prováděcího právního předpisu.

VII./e Posouzení ústavnosti § 145 odst. 3 – tvrzený rozpor se základními principy právního státu zakládající právní nejistotu a možnost libovůle

213. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 145]

[Zvláštní ustanovení o platovém tarifu a platových třídách]

(3) Pro nové služební místo státního zaměstnance, na kterém se mají vykonávat činnosti neuvedené v katalogu správních činností, platovou třídu stanoví služební orgán se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí."

214. Navrhovatel považuje napadené ustanovení za rozporné se základními principy právního státu, zakládající právní nejistotu a vytvářející, mimo normativní úpravu obsaženou v nařízení vlády (katalog správních činností), prostor pro libovůli při rozhodování.

215. Jak již Ústavní soud shora zmínil, v případě řízení o kontrole právních předpisů je vždy nutno zvažovat, zda existuje ústavně konformní možnost interpretace napadeného zákonného ustanovení, přičemž teprve v případě, že ústavně konformní výklad není možný, lze přistoupit k derogaci napadeného ustanovení.

Sbirka_nalezu-77.indd 819 18.11.16 13:59

216. Podle vyjádření vlády je účelem napadeného ustanovení překlenout období, kdy služební úřad musí bezprostředně začít nově vykonávat činnost, která však není uvedena v katalogu správních činností (vydávaném nařízením vlády), do doby, než bude provedena příslušná novela nařízení vlády, která danou činnost do katalogu správních činností doplní.

217. Zákonné ustanovení má tedy zjevně za cíl zajistit možnost stanovení platového ohodnocení státního zaměstnance do doby, než bude do nařízení vlády vymezujícího katalog správních činností příslušná činnost novelizací doplněna. Z hlediska cíle právní úpravy tak jde o naplnění požadavku čl. 28 Listiny základních práv a svobod (právo zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci).

218. Tvrzenému riziku právní nejistoty a libovůle plynoucí z uvedeného ustanovení však dle názoru Ústavního soudu dostatečně brání ústavní principy, jejichž optikou je nutno uvedené ustanovení aplikovat a interpretovat. Při stanovení platové třídy musí služební orgán dbát principu rovného zacházení při odměňování (za obdobnou práci obdobná odměna), jednak postupuje v procesním rámci předvídaném zákonem o státní službě [řízení ve věcech služby dle § 159 až 169 zákona o státní službě, mj. též ve věcech rozhodování o odměňování dle § 159 odst. 1 písm. d)], resp. předvídaném v rámci subsidiárně aplikovatelného správního řádu (§ 160 zákona o státní službě).

219. Ústavní soud má za to, že samotná dikce napadeného ustanovení tak není v rozporu s principy právního státu, naopak jeho ústavně konformní intepretace a zejména aplikace jsou možné, tudíž k derogačnímu zásahu ze strany Ústavního soudu není dán prostor.

VII./f Posouzení ústavnosti § 22 – tvrzený rozpor se základními principy právního státu

220. Znění napadeného ustanovení:

„§ 22

Základní předpoklad pro přijetí do služebního poměru

Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu."

221. Podle navrhovatele napadené ustanovení porušuje principy právního státu, neboť je „založeno na subjektivní, neprůkazné a ničím neomezené domněnce".

222. Ani u nyní posuzovaného ustanovení neshledává Ústavní soud protiústavní vadu, resp. nedochází k závěru, že by nebylo možno dané ustanovení vyložit ústavně konformně. Účel napadeného ustanovení je zjevný, a to zajistit loajalitu zaměstnanců veřejné služby vůči státu, resp. vůči ústavnímu systému a ústavním principům. Účel ustanovení, který

Sbirka_nalezu-77.indd 820 18.11.16 13:59

vláda ve svém vyjádření taktéž s odkazem na příslušnou judikaturu zdůrazňuje, však není předmětem sporu, předmětem sporu je pouze formulace ustanovení.

223. Formulaci „lze předpokládat" ovšem opět nelze vykládat izolovaně, nýbrž v kontextu požadavků dokazování pro zjištění stavu věci ve správním řízení ve smyslu § 50 a násl. správního řádu, resp. obecně požadavků na správní rozhodnutí. Jak již bylo zmíněno shora v souvislosti s posuzováním ústavnosti § 145 odst. 3, zákon o státní službě upravuje řízení ve věcech služby se subsidiárním použitím správního řádu, přičemž toto řízení se dle § 159 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě vede i ve věcech přijetí do služebního poměru.

224. Základem pro přijetí do služebního poměru tedy nemůže být v podmínkách materiálního právního státu subjektivní neprůkazná či ničím neomezená domněnka orgánu veřejné moci, jak uvádí navrhovatel. Naopak rozhodnutí o přijetí do služebního poměru musí vycházet se skutkového stavu zjištěného zákonnými důkazními prostředky, musí být řádně odůvodněné a navíc podléhá soudnímu přezkumu.

225. Navrhovatel v této souvislosti upozorňuje na dikci § 30 zákona č. 218/2002 Sb., podle něhož „do služby nelze jmenovat fyzickou osobu …, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu". Faktický rozdíl mezi současně napadenou a navrhovatelem zmíněnou úpravou je v absenci slova „prokazatelně" v napadené úpravě. To však nic nemění na skutečnosti, že pokud správní orgán dojde k závěru, že u konkrétního žadatele o přijetí do služebního poměru nelze předpokládat, že „bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu", musí tuto skutečnost prokázat a své závěry řádně odůvodnit.

226. Intepretace daného ustanovení vedoucí k závěru, že jeho obsahem má být norma stanovící, že do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze „neprokazatelně" předpokládat dodržování určitých zásad, je v materiálním právním státě nemožná.

227. Opět je nutno uzavřít, že napadené ustanovení lze vyložit ústavně konformně a prostor pro derogační zásah Ústavního soudu zde není.

VII./g Posouzení ústavnosti § 17 odst. 3 věty čtvrté – tvrzené porušení čl. 67 odst. 1 Ústavy

228. Znění napadeného ustanovení:

„[§ 17]

[Systemizace]

[(3) Systemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit

Sbirka_nalezu-77.indd 821 18.11.16 13:59

v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu.] Jde-li o systemizaci Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Energetického regulačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, Českého statistického úřadu nebo Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, nemůže vláda bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst podle odstavce 1 písm. a) a b) a objem prostředků na platy podle odstavce 1 písm. c) oproti systemizaci pro předchozí kalendářní rok."

229. Tvrzená protiústavnost napadeného ustanovení spočívá dle navrhovatele (viz bod 14) v tom, že sedm ústředních orgánů státní správy v něm uvedených „klade na roveň vládě, ne-li nad vládu", čímž porušuje čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož „vláda je vrcholným orgánem výkonné moci". Ve vyjádření vlády je tomuto tvrzení oponováno s odkazem na povahu těchto správních úřadů jako tzv. regulátorů a požadavek jejich nezávislosti v předpisech Evropské unie (viz bod 76).

230. Ústavní soud konstatuje, že si je vědom složitosti této problematiky z hlediska historie vzniku tohoto typu orgánů v 19. století či ještě dříve, vývoje jejich legislativního a judikatorního řešení a současného stavu z hlediska potřeb moderního státu a jeho mezinárodního začlenění. Stejně tak bere na zřetel vývoj odborné diskuse na téma situování takových orgánů v systému výkonné moci založeném na hierarchickém uspořádání a současně na parlamentní odpovědnosti vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci vůči Poslanecké sněmovně (čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1 Ústavy). Této věci neprospěla ani změna koncepce zákona na úseku úpravy systemizace (srov. § 14 a 15 služebního zákona č. 218/2002 Sb.), která ústavním východiskům organizace veřejné správy a státní služby v jejím rámci hověla daleko více s ohledem na zabudování parlamentního prvku v řešení této sporné otázky a reflektováním diskuse o těchto tzv. nezávislých správních úřadech, která tehdy probíhala zejména v obou komorách Parlamentu a ve vládě (srov. tisk 1134, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001, viz též bod 236).

231. Nicméně s ohledem na vázanost petitem návrhu je třeba zdůraznit, že návrh prezidenta republiky v této části nesměřuje k napadení či zpochybnění samotné existence tzv. nezávislých správních úřadů. Jeho návrh lze stručně charakterizovat tak, že pouze zpochybňuje ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě, které má v rozporu s ústavním postavením vlády omezovat její možnost upravovat otázky systemizace jako nástroje pro organizaci služebních úřadů z hlediska počtu služebních míst, státních zaměstnanců, míst představených a objemu prostředků na platy (srov. § 17 odst. 1 zákona o státní službě).

Sbirka_nalezu-77.indd 822 18.11.16 13:59

232. Z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státní službě podle názoru Ústavního soudu vyplývá, že v případě jednotlivých složek systemizace služebních úřadů se jedná o klíčový prostředek, kterým vláda může dostát své odpovědnosti ústavně zakotveného vrcholného orgánu výkonné moci za řádné fungování státní správy, jejímž personálním základem budou zaměstnanci na služebních místech klasifikovaných platovými třídami. K tomu, aby došlo k vyřazení tohoto prostředku či k oslabení možností (a současně ústavní odpovědnosti a kompetencí) vlády na tomto klíčovém úseku, proto musejí být nalezeny odpovídající ústavní kautely; nelze se spokojit s případnou argumentací v rovině podústavního práva (§ 21 a § 28 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) vedenou s odkazem na to, že úprava tzv. nezávislých správních úřadů je založena jednak v zákonech speciálních, jednak pozdějších. V případě přednostního použití pravidla *lex superior* může řešení kolize v rovině podústavního práva za pomocí pravidel *lex specialis* a *lex posterior* nastoupit až ve druhé řadě.

233. Ústavní soud přitom nikterak nezpochybňuje skutečnost, že regulace či správa určitých specifických oblastí veřejné moci vyžaduje nezávislé postavení regulačních orgánů (regulace médií, telekomunikací, ochrana osobních údajů, regulace trhu s energiemi, statistika, jaderná bezpečnost, ochrana hospodářské soutěže). Uplatnění prvků nezávislosti, které se mohou případ od případu lišit, však zde musí být omezené a musí respektovat ústavní pořádek. V tomto směru je možno odkázat na potřebu zvláštních záruk některých ústavních práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy), potřebu zajištění řádného chodu státu, stejně jako na potřebu plnění mezinárodních závazků státu (čl. 1 odst. 2, čl. 10a Ústavy).

234. Ústavní soud však dospěl k závěru, že v této konkrétní věci zásah do ústavně zakotveného mechanismu vztahů orgánů moci zákonodárné a výkonné nebyl namístě z důvodů, které budou uvedeny dále. Takový průnik do oblasti odpovědnosti a působnosti (což je v demokratickém právním státě totéž) parlamentně odpovědné vlády není nutný ani v případě požadavků plynoucích z předpisů práva Evropské unie, ze kterých lze jinak dovodit požadavek na nezávislost regulačních či jiných orgánů, tzn. především efektivní strukturální oddělení rozhodovací činnosti správních orgánů od zájmů subjektů podřízených takové regulaci a dozoru v některých specifických oblastech veřejné správy.

235. Specifika postavení uvedených správních orgánů (tzv. nezávislých správních úřadů) je třeba hodnotit systémově v kontextu celkového ústavního uspořádání České republiky jako parlamentní demokracie, v níž se otázky pravomocí a kompetencí v rámci veřejné moci nutně váží na parlamentní odpovědnost vlády za výkon státní správy. K tomu, aby byl některý

Sbirka_nalezu-77.indd 823 18.11.16 13:59

z orgánů vyňat z tohoto systému a legitimačního řetězce (který musí zpětně vést od konkrétního aktu veřejné moci až k čl. 2 odst. 1 Ústavy), není podle názoru Ústavního soudu vždy nezbytně nutné výslovné ústavní zakotvení vztahu nezávislosti, i když tak Ústava v řadě případů činí. Lze poukázat např. na zakotvení nezávislosti či neodpovědnosti v případě členů komor Parlamentu České republiky (čl. 26), zejména pak na úpravu vztahů státní moci a územní samosprávy (čl. 101 odst. 4, čl. 105), na zakotvení postavení soudní moci (čl. 81 a 82), Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97) či České národní banky (čl. 98), ale např. i na vymezení odpovědnostních vazeb ve vztahu Parlamentu, prezidenta republiky a vlády (čl. 63 odst. 4, čl. 65 a čl. 68 odst. 1 Ústavy).

236. S takovým vymezením se však nesetkáváme u soustavy správních úřadů a jim příbuzných institucí veřejné správy, za kterou nese vláda odpovědnost, neboť by to bylo v rozporu se samotnou povahou výkonu státní správy. Zde je třeba zdůraznit, že hovoří-li Ústava o odpovědnosti ve státním organizačním právu, tak je to neoddělitelně spjato s otázkou konstrukce pravomocí orgánů veřejné moci jako odpovědnosti jak v pozitivním, tak negativním smyslu (viz k tomu Klement, J. H. Verantwortung. Tübingen : Mohr Siebeck, 2006, s. 265 n., s. 338 n.). Z ústavně zakotveného principu demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) plyne odpovědnost za určitý úsek řízení (zde včetně výlučného oprávnění předložit návrh zákona o státním rozpočtu podle čl. 42 odst. 1 Ústavy), která současně vyjadřuje kompetenci vlády v této oblasti rozhodovat, řídit, kontrolovat či usměrňovat a slaďovat činnost dalších prvků systému moci výkonné, resp. státní správy. Výjimkou zde může být v případě střetu dvou veřejných zájmů jen ochrana základních práv a svobod, zajištění základních funkcí chodu státu nebo plnění mezinárodních závazků, přičemž se zpravidla tyto oblasti překrývají. Na okraj je v této souvislosti možno připomenout pokus řešit tuto problematiku výslovnou úpravou v samostatném čl. 80a Ústavy v rámci senátního návrhu novely Ústavy (tisk 1134, Poslanecká sněmovna, III. volební období, 2001), který měl stanovit, že „orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem“. Konečně je třeba nad rámec řešené otázky dodat, že přerušení onoho legitimačního řetězce v bodu „vláda“ musí být vykompenzováno jinými legitimačními důvody takové výjimky (požadavky na obsazení funkce, odbornost, praxe, jiné vlastnosti, omezení uvážení, vázanost na zákon, funkční období atd.).

237. Nepřijetí zmíněného návrhu na novelizaci Ústavy proto nelze vykládat jako důkaz neústavnosti samotné nezávislosti, nýbrž jen jejích určitých prvků v jinak hierarchicky uspořádaném systému správních úřadů a jejich vykonavatelů či nositelů, a to přitom prvků nezávislosti, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, který musí respektovat dělbu moci a mocí

Sbirka_nalezu-77.indd 824 18.11.16 13:59

a klíčové funkce vlády v ní. Je proto zásadní rozdíl v situaci, kdy vláda takový systém ovládá a uspořádává za pomoci jednotlivých složek systemizace státní služby, a v situaci, kdy se dostane např. do střetu s Českým statistickým úřadem při pořádání sčítání lidu nebo s Úřadem pro ochranu osobních údajů, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže atd. při plnění jejich kompetencí. V určitých otázkách rozhodování – jako to např. výslovně stanoví § 28 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů – jsou nositelé těchto úřadů vyvázáni z povinnosti řídit se ve své specifické regulační působnosti pokyny, usneseními, směrnicemi atd., neboť je to v dané oblasti vyváženo jiným veřejným zájmem (ochrana soukromí, hospodářské soutěže, přístup k informacím atd.).

238. Z tohoto pohledu ustanovení věty čtvrté § 17 odst. 3 zákona o státní službě z hlediska testu ústavnosti neobstálo. Ústavními východisky jsou zde dělba moci, parlamentní demokracie, odpovědnost vlády za řízení státu cestou státní správy a role vlády při přípravě státního rozpočtu. V neposlední řadě pak také ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, které výslovně hovoří (na rozdíl např. od čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3) jen o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Tím tato ústavní norma evidentně směřuje k zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku, přičemž z ústavní úpravy – na rozdíl od uvedených výjimek z hierarchické soustavy – nikterak nevyplývá, že by měly být význam a záruky řádného výkonu státní služby z tohoto hlediska jiné než např. v takových klíčových správních úřadech, jaké působí v oblastech vnitra, obrany, zahraničí, spravedlnosti či financí. V tomto směru je rovněž třeba poukázat na systémovou úpravu této otázky v § 15 původního služebního zákona č. 218/2002 Sb. spojenou s výhradou zákona a veřejného zájmu. Současně platí, že Parlament se nemůže vzdát výkonu své kontrolní působnosti vůči vládě tím, že z oblasti její odpovědnosti vyjme rozhodování o klíčových otázkách fungování státní služby tím, že její rozhodnutí učiní závislým na souhlasu vedoucího správního úřadu. Dané ustanovení neobstojí ani z hlediska jakkoli konstruovaného testu racionality. To proto, že zásah do ústavně zakotvené pozice vlády není založen na ochraně uvedených správních úřadů a institucí před možností narušit nezávislost jejich rozhodování o zákonem vymezených specifických otázkách jejich kompetence. Je-li to v těchto oblastech (viz bod 233) akceptovatelné či dokonce žádoucí, v oblasti systemizace to značí pokus o vyprazdňování ústavní kompetence a současně parlamentní odpovědnosti vlády.

239. To vše shrnuto činí napadené ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě pokusem vstupujícím do evidentního střetu s takovými pravidly fungování mechanismu státní moci v České republice, jako jsou čl. 2 odst. 1, čl. 42 odst. 1, čl. 67 odst. 1, čl. 68 odst. 1 a čl. 79 odst. 2

Sbirka_nalezu-77.indd 825 18.11.16 13:59

Ústavy. Za řádný chod státní správy a nyní i státní služby nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči předsedům několika ústředních správních úřadů různého typu. Této odpovědnosti ji nemůže zbavit ani zákon Parlamentu, byť by s ním vláda souhlasila. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení.

VII./h Posouzení ústavnosti § 31 odst. 2 a § 165

240. Ustanovení § 31 odst. 2 a § 165 zákona o státní službě jsou napadána s tím, že „nejsou s největší pravděpodobností sama o sobě ústavně přezkoumatelná, ale předkládají se … k případnému posouzení dalších důsledků postupu namítaného výše" (sub II/a), tedy důsledků tvrzeného vadného legislativního procesu.

241. Vůči napadeným ustanovením navrhovatel vznáší výhrady týkající se legislativně-technických nepřesností či formulačních nedostatků („příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě"). U žádného z napadených ustanovení však není vznesena konkrétní námitka protiústavnosti obsahu napadeného ustanovení, což navrhovatel více méně připouští, neboť účelem předestření tvrzených vad zákona má být spíše ilustrace nevhodnosti procesu vedoucího k přijetí tohoto zákona.

242. Ústavnímu soudu však nepřísluší spekulovat, zda by jinak předložený či jiným způsobem projednaný návrh zákona vedl k vyšší preciznosti legislativně-technického zpracování či nižší míře legislativně-technických nedostatků.

243. Pokud jde o samotný obsah napadených ustanovení, Ústavní soud zde odkazuje na východiska přezkumu výše zmíněná (sub VII/a), zejména pak opakuje, že „nejasnosti v zákonné úpravě musí odstraňovat judikatura obecných soudů … Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu" (sp. zn. Pl. ÚS 56/05), jakož i to, že „neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů" (sp. zn. Pl. ÚS 10/06).

244. Jak připomenul Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.): „Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)."

Sbirka_nalezu-77.indd 826 18.11.16 13:59

245. Podle Ústavního soudu napadená ustanovení nevykazují takové vady, že by jejich normativní obsah byl zcela nepoznatelný, a byl by tak dán přímo důvod k jejich derogaci pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy vymezujícím Českou republiku jako právní stát.

246. Vzhledem k tomu, že v souvislosti s obsahem napadených ustanovení není vznášena jakákoli ústavní otázka, nezabýval se Ústavní soud shora zmíněnými ustanoveními podrobněji. Jak ostatně připomněl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) či v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), pokud navrhovatel neuvede žádné důvody namítané protiústavnosti napadaného zákona, neunese břemeno tvrzení a takový návrh není způsobilý meritorního projednání.

247. Stanovení konkrétního normativního obsahu předpisů podústavního práva jejich interpretací je v prvé řadě věcí orgánů aplikujících právo, zde zejména správních úřadů, resp. soudů v případě soudního přezkumu. S ohledem na pozici Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) tak není jeho ústavní rolí podústavní právo vykládat a jeho normativní obsah upřesňovat dříve, než k tomu přistoupí orgány veřejné moci povolané k aplikaci a interpretaci podústavního práva. Teprve poté a navíc za situace, že by v konkrétním případě došlo k interpretaci či aplikaci napadených ustanovení způsobem protiústavním, otevírá se prostor pro případný zásah ze strany Ústavního soudu. Nyní v rámci abstraktní kontroly napadených ustanovení však jakákoli otázka ústavnosti jejich obsahu (vyjma tvrzené nejasnosti či nepřesnosti) nebyla vznesena.

VII./ch Posouzení námitek vůči § 2 odst. 1 písm. a) a b), § 5 odst. 1 písm. g), § 10 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 2, § 19 odst. 3, § 30 odst. 2, § 37 odst. 1, § 83 odst. 1, § 117 odst. 1, § 185 odst. 2 písm. c) ve slovech „a stanoví mu plat podle části deváté“

248. Navrhovatel v odůvodnění návrhu (srov. bod 16) formuluje výhrady k řadě dalších výše uvedených ustanovení zákona o státní službě opět s tím, že „nejsou s největší pravděpodobností sama o sobě ústavně přezkoumatelná“ a představují příkladmý výčet nedostatků zákona o státní službě. S ohledem na to, že předmět řízení před Ústavním soudem je vymezen návrhem, nemohl se Ústavní soud ústavností výše rekapitulovaných ustanovení zabývat, neboť z návrhu na zahájení řízení je zjevné, že navrhovatel zrušení těchto ustanovení nepožaduje.

VIII. Závěr

249. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, neboť dospěl k závěru o rozporu tohoto ustanovení s Ústavou (bod 239).

Sbirka_nalezu-77.indd 827 18.11.16 13:59

250. Ve zbývající části návrh zamítl, neboť shledal, že i přes výše rekapitulované vady legislativního procesu by zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jako celku zasáhlo ústavně chráněné hodnoty předvídatelnosti práva a právní jistoty více než samotné vady v legislativním procesu, resp. než existence zákona v takovém procesu přijatého. Zároveň dospěl k závěru, že ustanovení § 1 odst. 2, § 5 odst. 2, § 11 odst. 3, § 14 odst. 2, § 15 odst. 3, § 16, § 21 odst. 3, § 22, § 31 odst. 2, § 78 písm. c), § 85 odst. 5, § 104 odst. 3, § 145 odst. 3, § 165, 172, 173, 178, § 184 odst. 2 a § 189 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, nejsou z hlediska svého obsahu s ústavním pořádkem České republiky v rozporu.

251. Jakkoliv Ústavní soud podanému návrhu s výjimkou návrhu na zrušení § 17 odst. 3 věty čtvrté nevyhověl, je z obsahu odůvodnění tohoto nálezu zřejmé, že nezakládá překážku *rei iudicatae* ve vztahu k případnému budoucímu přezkumu jednotlivých ustanovení zákona o státní službě, samozřejmě s výjimkou ústavnosti legislativního procesu, k němuž se již Ústavní soud vracet nehodlá. Je totiž třeba vidět, že nyní provedený přezkum zákona o státní službě byl učiněn v situaci, kdy se teprve stal součástí platného práva, a na základě návrhu zaměřeného na určité aspekty právní úpravy, a je proto obtížné a přesahující možnosti Ústavního soudu zcela domýšlet, jakým způsobem bude v budoucnu aplikován, resp. jaké praktické nedostatky se teprve mohou vyjevit a které nebude možné překlenout ústavně konformním výkladem. Tento nález proto nemá ambici zcela uzavřít případný budoucí diskurs nad ústavností některého konkrétního ustanovení zákona o státní službě.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka

k výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 v části, v níž byl zamítnut návrh na derogaci ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, a k části odůvodnění týkající se posouzení otázky ústavnosti legislativního procesu

I. K odůvodnění části zamítavého výroku nálezu týkající se procesu přijímání zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

1. Souhlasím se závěrem většiny uvedeným v odůvodnění nálezu (bod 165), podle kterého z hlediska způsobu přijímání zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, došlo k porušení § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a v důsledku toho k porušení Ústavy, neboť v posuzovaném případě nebyl naplněn požadavek akcesority pozměňovacího návrhu, kdy pozměňovací návrh má toliko pozměňovat či doplňovat původní předlohu, nikoli ji zcela nahradit novým

Sbirka_nalezu-77.indd 828 18.11.16 13:59

zákonem, jako tomu bylo v případě přijatého zákona o státní službě. Přijetí tzv. komplexního pozměňovacího návrhu považuji za účelový postup, který obchází předepsaný způsob předkládání nového textu celého předpisu. Obdobně jako většina soudců se ale domnívám, že pochybení nedosahuje takové intenzity, aby vedlo Ústavní soud k derogaci celého zákona o státní službě. Souhlasím s názorem většiny soudců, podle kterého, přes zjevné vady legislativního procesu, ochrana hodnot materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti v posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci (bod 166). Neznamená to však, že odůvodnění nálezu v tomto směru považuji za vyčerpávající.

2. Důvodem, o který se citovaný závěr většiny soudců opírá, je kromě jiného zjištění, že přes nepochybné nesprávnosti při přijímání předpisu nedošlo k dotčení práv vlády ani jiných subjektů zákonodárného procesu. Především zde s tímto názorem nesouhlasím a uplatňuji odlišné stanovisko k příslušné pasáži odůvodnění nálezu (body 149 až 158).

3. Posouzení ústavnosti legislativního postupu, kterým byl zákon o státní službě přijat, podle mého názoru nelze zúžit jen na posouzení z hlediska formálních práv subjektů zákonodárného procesu, ale je třeba tato formální práva posoudit v konkrétních souvislostech a objektivně.

4. Zákon o státní službě, předpis určený pro desetitisíce zaměstnanců ve státní službě, byl totiž v důsledku „pozoruhodného legislativního postupu“ v podstatné míře přijat ve znění, které nesvědčí o kvalitním a úplném legislativním procesu.

5. Vláda, vědoma si významu přípravy právních předpisů, uvádí explicitně v čl. 2 legislativních pravidel vlády (schválena usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998 ve znění dalších usnesení): „Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené … Při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl … koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně …“.

6. Podzákonný předpis sice nemůže být referenčním kritériem Ústavního soudu pro přípravu a schvalování zákonů, ale přesto vypovídá o tom, jaké má vláda jako představitel moci výkonné o legislativním procesu představy a zda je také dodržuje.

7. Pominu-li absenci schváleného věcného záměru zákona a absenci řádného připomínkového řízení (hlava II legislativních pravidel vlády), v prvé řadě k podstatné části přijatého znění zákona o státní službě

Sbirka_nalezu-77.indd 829 18.11.16 13:59

absentuje důvodová zpráva (čl. 9 legislativních pravidel vlády), která má význam nejen pro transparentnost politického rozhodování, ale i pro pozdější interpretaci zákona, neboť z odůvodnění má být možno zjistit účel a důvody, které vedly k přijetí zákona, základní principy nové právní úpravy, antidiskriminační a protikorupční opatření, způsob ochrany osobních údajů, soulad s ústavním pořádkem České republiky, soulad s právem Evropské unie, dopady na státní rozpočet atd. Odůvodnění návrhu zákona je tedy současně zdrojem informací pro účely samotného legislativního procesu, resp. podkladem jednak pro interní připomínkové řízení a jednak pro vládu a její Legislativní radu a pro Parlament. Ostatně, existenci důvodové zprávy k návrhu zákona předpokládá i § 86 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Takovému řádnému legislativnímu postupu se však přijatá podoba zákona o státní službě v důsledku reálné kontroverzní procedury schvalování vyhnula.

8. Jsem si vědom toho, že legislativní pravidla vlády v části páté počítají i s postupem, kdy předkladatelem návrhu zákona není vláda a kdy se použije výrazně zjednodušující postup suplující připomínkové řízení a další shora uvedené procesy přípravy návrhu zákona. Ale i tento zjednodušující postup má své meze. Před vypracováním návrhu stanoviska vlády má předseda Legislativní rady vlády požádat další členy vlády, popřípadě vedoucí jiných ústředních orgánů státní správy, jejichž působnosti se obsah návrhu zákona týká, o vyjádření ve lhůtě jím určené. K vyjádření připomínek musí být poskytnuta stejná lhůta jako v případě, kdy je předkladatelem návrhu zákona vláda (čl. 6 odst. 3 legislativních pravidel).

9. Vláda se ve svém vyjádření adresovaném Ústavnímu soudu (body 40 až 48 odůvodnění nálezu) snaží přesvědčit soud o tom, že nebyla nikterak fakticky zkrácena na svém ústavně zaručeném právu vyjádřit se k návrhům zákonů, neboť se sama aktivně podílela na formulování jejich obsahu i jejich legislativně-technickém zpracování, včetně projednání se sociálními partnery a odbornou veřejností, že oba komplexní pozměňovací návrhy i pozměňovací návrh poslanců Romana Sklenáka, Jaroslava Faltýnka a Jiřího Junka byly předkládány s jejím vědomím a veřejně deklarovanou podporou.

10. Pouhým porovnáním textu původního služebního zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a obou tzv. komplexních pozměňovacích návrhů a návrhu poslanců Sklenáka, Faltýnka a Junka je možno zjistit zásadní odlišnosti v koncepci, obsahu i rozsahu původního zákona a jednotlivých návrhů vzájemně. Vzhledem ke vskutku krátké době několika dní, kterou vláda měla k projednání finální verze – posledního druhého komplexního pozměňovacího návrhu, není možno

Sbirka_nalezu-77.indd 830 18.11.16 13:59

stanovisko vlády předložené Ústavnímu soudu rozhodně přeceňovat a považovat za naplnění úlohy, kterou má vláda jako představitel moci výkonné v rámci legislativního procesu naplňovat.

11. Osobně se proto neztotožňuji s tou částí odůvodnění nálezu Ústavního soudu (zvláště bod 154), podle něhož „lze tedy uzavřít, že má-li být jedním z účelů derogačního zásahu Ústavního soudu ochrana práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona, pak tento účel v nyní posuzovaném případě absentuje". Tuto pochybnost vyslovuji o to více, že napadený předpis je a bude úhelným kamenem budování personální stavby veřejné správy, za kterou právě vláda odpovídá. Postoj vlády není ani zcela v souladu s programovým prohlášením vlády ze dne 14. února 2014, v němž se mj. zavázala „k přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě s tím, že tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků".

12. Realizovaným legislativním postupem bylo zabráněno tomu, aby mohl být dosažen jeden ze základních úkolů ústavně konformní normotvorby, která musí umět co možná nejúplněji odpovědět na to, proč a za jakým účelem je návrh zákona v daném znění přijímán, a lze tak vyslovit nejen pochybnosti uvedené v konečném znění nálezu, ale také zejména pochybnosti o legitimitě navržené a přijaté úpravy. Legitimitu lze obecně charakterizovat jako oprávněnost, tedy obecné uznání práva na výkon moci. Stojí i vně spravedlnosti jako regulativní idea (Přibáň, J. Legitimita práva, intimita a „inflikce". Sociologický časopis, 1997, Vol. 33 (No.2:150–151). Legitimita vyjadřuje požadavek, podle kterého nestačí, aby některé jednání bylo vyjádřeno právní úpravou samo o sobě, ale aby bylo zdůvodnitelné i nezávisle na této právní úpravě (Lauterwein, C., C. The Limits of Criminal Law. A Comparative Analysis of Approaches to Legal Theorizing. ASHGATE Publishing, 2010, s. 2). Legitimita se projevuje vznikem určitých právních procedur a jejich prostřednictvím spoluvytváří příznivé prostředí pro formulaci a uplatnění principů a zásad práva.

13. Kvalitní legislativní proces, který nebyl v posuzovaném případě zákona o státní službě použit, resp. shora uvedené instituty legislativního procesu, kterým se přijaté znění zákona o státní službě vyhnulo, nemohly kvalitně naplnit jednu z jejich funkcí, tedy nemohly účinně napomoci k tomu, aby se předešlo přijetí řady nejasných formulací ustanovení zákona o státní službě, jejichž zrušení bylo Ústavnímu soudu v posuzované věci navrhováno, a nemohly napomoci ani k jejich následnému objasnění. Vyslovuji zde i určité pochybnosti o tom, zda zde orgány moci výkonné i orgány moci zákonodárné reálně naplnily požadavek vzájemné kontroly a vyváženosti mocí ve státě [*checks and balances* – srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.)].

Sbirka_nalezu-77.indd 831 18.11.16 13:59

II. K § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb.

14. Text zákona o státní službě přijatý shora popsaným překotným způsobem právě proto trpí celou řadou vad namítaných navrhovatelem. Vzhledem k přednosti a možnosti ústavně konformní interpretace před derogací však Ústavní soud nemohl v těchto případech všechna napadená ustanovení zrušit, byť výklad řady z nich je už nyní problematický a bude jistě předmětem soudních sporů. O to kritičtěji bylo třeba podle mého názoru vyjádřit v odůvodnění nálezu výhrady k úloze moci výkonné při přípravě a tvorbě předpisu (se zřetelem na všechny jeho důsledky), protože vady ve shora uvedeném smyslu prostupují až do samotného obsahu ustanovení na jeho základě přijatého zákona o státní službě – zákona, který má regulovat tak závažnou oblast, kterou je státní služba.

15. Sám jsem vyjádřil své stanovisko k potřebě zrušit především ustanovení § 5 odst. 2 a § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě jako protiústavní. Ústavní soud se shodl většinou hlasů na potřebě derogovat § 17 odst. 3 větu čtvrtou a s tímto výrokem i s jeho odůvodněním se ztotožňuji. Ne tak se tomu stalo v případě ustanovení § 5 odst. 2 zákona, které považuji za nejméně stejně vadné jako § 17 odst. 3 větu čtvrtou, i když z jiných důvodů.

16. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě vládu zmocňuje stanovit nařízením obory služby, do kterých jsou státní zaměstnanci přijímáni a ustanoveni, aniž by zákon o státní službě definoval, co se „oborem státní služby" rozumí, a ponechává tak na moci výkonné, aby z obsahu a účelu zákona dovodila meze, ve kterých se má při stanovení oboru státní služby pohybovat (srov. bod 196 odůvodnění nálezu). Uvedené řešení, podle kterého se v zákoně o státní službě nestanoví, co je oborem služby, zakládá pro adresáty zákona jen složitě předvídatelnou právní regulaci ze strany moci výkonné, která má v daném ohledu neúměrně široký prostor pro úpravu oborů služby, jehož limity se ze zákona jen obtížně dovozují. Zákonem určené meze, ve kterých je vláda oprávněna vydávat k provedení zákona nařízení, jsou přitom klíčové pro ústavnost dané podzákonné normotvorby (čl. 78 a čl. 79 odst. 2 Ústavy). Přestože vláda ve svém vyjádření adresovaném Ústavnímu soudu přijaté řešení formálně obhajuje, je třeba znovu zmínit programové prohlášení vlády ze dne 14. února 2014, v němž se mj. zavázala k přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě s tím, že tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků. Jako jedno z rizik ohrožujících naplnění tohoto chvályhodného záměru spatřuji nekontrolovanou a nepředvídatelnou možnost extenzivního nebo restriktivního zásahu vlády do „katalogu" oborů státní služby s dopady pro jednotlivce i celé skupiny státních úředníků.

Sbirka_nalezu-77.indd 832 18.11.16 13:59

17. V dalších výhradách se připojuji k odlišným stanoviskům soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka k § 5 odst. 2 zákona o státní službě.

III. Závěrečné shrnutí odlišného stanoviska

18. Postupem při přijetí zákona o státní službě byla zasažena důvěra nejen v provedený zákonodárný proces stran adresátů tohoto zákona, ale rovněž i s tím související jejich důvěra v zákon sám. Má-li být zákon o státní službě klíčovým nástrojem státu pro regulaci právních vztahů a ukládání povinností se státní službou souvisejících, pak zákonodárce měl být první v řadě tím, kdo ctil právní řád při jeho schvalování, a měl především důsledně dbát na to, aby text zákona odrážel skutečně kvalitní a potřeby odrážející personální linii ve veřejné správě. Přestože jsem nehlasoval pro derogaci zákona jako celku, nemohl jsem nechat bez povšimnutí jak výrok zamítající návrh na derogaci § 5 odst. 2, tak určitá „bílá místa" v odůvodnění nálezu vztahující se k otázce posouzení ústavnosti legislativního procesu.

2. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění nálezu

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") podávám odlišné stanovisko k části VI./b odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14, tedy ke způsobu a závěrům stran ústavní konformity legislativního procesu ve věci tisku 71/0 Poslanecké sněmovny.

Tato část řízení a odůvodnění se zabývala otázkou ústavnosti legislativního procesu vedoucího k přijetí zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Většina Ústavního soudu se přiklonila sice k zamítavému výroku nálezu v této části návrhu prezidenta republiky, učinila tak však na základě odůvodnění, se kterým se v některých částech, a zejména s jeho závěrem v bodu 165, stejně jako s metodologií odůvodnění nemohu ztotožnit. Proto považuji za potřebné uvést alespoň následující důvody, proč měl být návrh zamítnut, a to aniž by bylo třeba provádět zvažování a poměřování domnělých neústavních postupů ve vztahu k tvrzeným přínosům přesto aprobovaného přijetí zákona.

1. Tato část odůvodnění obsáhle a zcela korektně popisuje vývoj dosavadní judikatury Ústavního soudu v otázkách dodržování ústavnosti při přijímání zákonů. Přitom jako nový problém identifikuje situaci, kdy je podán návrh na novelizaci zákona, přičemž výsledkem projednání takové zákonodárné iniciativy je přijetí zcela nového zákona (body 132, 137). Na základě toho se odůvodnění zabývá jako klíčovou otázkou posouzením toho, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo již ji nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné

Sbirka_nalezu-77.indd 833 18.11.16 13:59

iniciativy (bod 138). Zde většina zcela nekriticky přijímá část odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) k problematice tzv. přílepků, o kterou však v dané věci nejde, neboť si lze jen obtížně představit užší vztah mezi zákonodárnou iniciativou a pozměňovacím návrhem než v projednávané věci. Zde nepomůže ani hledisko teorií *law & economics*, neboť z hlediska finančních nákladů (jejich vyčíslení v zákonodárném procesu ovšem opět naše Ústava na rozdíl od ústav jiných států nepožaduje) k závěru o odlišnosti (zásadně odlišné nákladnosti) zákonodárné iniciativy a jejího výsledku dojít nelze. Dále zde pomíjí to, že východiskem je předloha, tedy zákonodárná iniciativa, a vše, co se k ní vztahuje, ať již má jakýkoli rozsah, je pozměňovacím návrhem, popř. pozměňovacím návrhem v podobě „jiné" předlohy. Z hlediska ústavního o nic jiného jít nemůže, byť by se jednalo o pozměňovací návrh, aby místo změny byla přijata celková úprava určité věci. Zákon přece žádná subjektivní práva nemá, a to ani právo na číslo ve Sbírce zákonů.

2. Většina dovozuje zvýšené ústavní nároky na zákonodárnou iniciativu ve srovnání s *nota bene* (!) ústavně v České republice neupravenou problematikou pozměňovacího návrhu a na základě toho dochází k závěru, že v důsledku toho by „pozměňovací návrh měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona" (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 49). Oporu pro to hledá v § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, (dále též jen „jednací řád"), ačkoli se nejedná o předpis o síle ústavního zákona a ačkoli ten, což je důležité, pro její závěry neskýtá dostatek opory. Přehlíží přitom zcela význam řady výslovných ústavních řešení zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně stejně jako naopak to, že naše ústavní úprava nezná proceduru tří čtení, která je pro posouzení sporné otázky rovněž klíčovou. Proto námitka vyhnutí se prvnímu čtení nemá v našich podmínkách ústavní relevanci.

3. Právo podávat pozměňovací návrhy má v různých právních řádech a v různých dobách různou podobu (od zákazu až po úplnou volnost, od omezení na poslance až po rozšíření na další subjekty). Naše Ústava tuto problematiku přenechává jednacím řádům, a proto by bylo možno dovodit neústavnost jen v případě, kdyby tato reglementová úprava porušovala některý z ústavních principů zákonodárné procedury. Možno poukázat na nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), ve kterém bylo konstatováno, že úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich důsledcích pro koncepci návrhu zákona jako celku ve vazbě na jiná ustanovení takového návrhu a pravidla legislativní techniky. Jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů.

Sbirka_nalezu-77.indd 834 18.11.16 13:59

Způsob, jak k přijetí a vyhlášení zákona došlo, je podroben kognici Ústavního soudu pouze v rámci, který ústavní pořádek vytyčuje (zejména čl. 1, čl. 39 odst. 1 a 2, čl. 41, čl. 44 až 48, čl. 50 až 52 Ústavy), přičemž významnou roli hraje též otázka fungování politického systému na jedné straně (čl. 5 a 6) a systému dělby moci a mocí z druhé strany (hlavy II až IV Ústavy).

4. Nic takového se však v projednávané věci nestalo. Především je třeba zdůraznit, že § 63 jednacího řádu jednotlivým poslancům dává právo podávat k projednávané věci návrhy, a to včetně návrhů pozměňovacích. Ty mohou původní návrh (zde zákonodárnou iniciativu) v jeho částech vypouštět, měnit nebo také, což je podstatné – rozšiřovat. To se stalo v projednávané věci a není v tom žádný ústavní problém, neboť poslanec, který slibuje jako jedinec, že bude mandát vykonávat v zájmu všeho lidu, takovou možnost má (čl. 23 odst. 3 Ústavy) ne proto, že má zákonodárnou iniciativu (jak to tvrdí většina v bodě 128), nýbrž proto, že je na základě reprezentativního mandátu zástupcem lidu. Proto dodávám, že toto právo má i ve státech, kde zákonodárnou iniciativu jednotlivý poslanec nemá, naopak u nás toto právo nemají jiné subjekty, které právo zákonodárné iniciativy mají. Pozměňovací návrh je tak současně nástrojem prezentace politického postoje k předloze, a tím i prostředkem prezentace opozičního postoje, čehož je právě projednávaná věc názorným příkladem. Paradoxně se tak argumentace většiny (jinak založená na citaci nálezů chránících menšinu) ubírá *de facto* opačným směrem, i když je tato situace oslabena naší zvláštností, tedy možností jednotlivého poslance také návrh zákona podat bez relevantní podpory dalších poslanců.

5. Stejně tak je v této souvislosti pominuta ústavně zakotvená role výborů a komisí (čl. 31 odst. 1 Ústavy) jako pomocných orgánů sněmovny v zákonodárném procesu, a to včetně zaujímání stanovisek, popř. podávání pozměňovacích návrhů (§ 92 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Podstatné z mého hlediska je, že co do nároku na dosažení výsledku, tedy prosazení zákonodárné iniciativy nebo naopak pozměňovacího návrhu není rozdílu, neboť takový „nárok na úspěch" ani iniciátor, ani navrhovatel jakékoli změny prostě nemá (pomíjím zde „povinnost" zákonodárné iniciativy vlády podle čl. 42 Ústavy). Naopak role výborového stanoviska k návrhům, včetně zásadního přepracování návrhů, ani v jiných státech zpravidla nevzbuzuje námitky, neboť tzv. gestor prezentuje své stanovisko na počátku druhého čtení předtím, než v rozpravě tuto možnost dostanou jednotliví poslanci. Tuto roli nyní novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 265/2014 Sb.) značně posílila právě v duchu tradičního pojetí parlamentních výborů.

6. V této souvislosti většina pominula vyjádřit se k dalšímu podstatnému ustanovení jednacího řádu, a to konkrétně k § 63 odst. 1 bodu 4 písm. a), neboť toto ustanovení je evidentně využíváno při projednávání tzv.

Sbirka_nalezu-77.indd 835 18.11.16 13:59

komplexních pozměňovacích návrhů. Konečně na základě takového návrhu byla přijata nejen Listina a Ústava, ale i samotný jednací řád Poslanecké sněmovny (ten dokonce pod jiným číslem parlamentního tisku). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tento pojem je pouze technickým, nikoli právním. I tzv. komplexní pozměňovací návrh je stále jen jinak nazývaným pozměňovacím návrhem, byť se po schválení sněmovnou stává základem pro další jednání (pokud navrhovatel nevezme svou zákonodárnou iniciativu zpět) s tím důsledkem, že ostatní pozměňovací návrhy „padají pod stůl". To však poslancům nebrání, aby je podali ve vztahu k nyní projednávané předloze znovu. V parlamentní praxi se ke svým původním návrhům nyní ve vazbě na komplexní pozměňovací návrh jako nový základ jednání tzv. přihlašují. Proto též z právního hlediska nemá význam hodnotit, zda je v projednávané věci tzv. druhý komplexní pozměňovací návrh (tisk č. 71/12) ve vztahu k prvnímu komplexnímu pozměňovacímu návrhu (tisk č. 71/8) a jaký to má případně dopad na řešenou otázku.

7. Zcela je pominuta otázka obsahu práva zákonodárné iniciativy a svrchovanosti sněmovny při nakládání s ní. Většina vykládá jednací řád (vlastně jen § 63), nikoli však ústavní pořádek, jako by zde nebyla možnost sněmovny jako zákonodárného orgánu se zákonodárnou iniciativou naložit i tak, že ji projedná v pozměněné podobě, popř. zamítne, vrátí k dopracování atd. V tomto směru ponechává ústavní pořádek věc plně na uvážení hlasující většiny ve smyslu čl. 6 Ústavy. Samozřejmě navrhovatel má právo na to, aby jeho návrh splňující požadavky jednacího řádu, byl projednán. To, že se počítá s jeho zcela zásadní změnou, dokládá i § 86 odst. 6 jednacího řádu (ve znění do 1. března 2015), který ponechává navrhovateli právo „pána návrhu", tzn. zabránit jeho projednání a přijetí tím, že jej do ukončení druhého čtení (nyní i na počátku třetího čtení) vezme zpět, nesouhlasí-li se směrem, kterým se projednávání jeho zákonodárné iniciativy ubírá.

8. Uvedeným postupem by se však většina Ústavního soudu dostala do role „soudce" toho, o čem může sněmovna podle svých pravidel (srov. čl. 40 Ústavy) jednat. Ústavní soud jí v tom sice nemůže zabránit (nejde o preventivní kontrolu), nicméně obava, že toho bude nyní využíváno jako vyhrůžky, se bude nad sněmovnami vznášet jako Damoklův meč, což je v rozporu s čl. 15 Ústavy. Toto považuji za zcela nepřijatelné a vybočující z dosavadních pravidel reglementového práva. Ústavní soud nepochybně může posoudit způsob, jakým byl návrh zákona projednán a přijat. Není však v jeho kompetenci posuzovat, který pozměňovací návrh je ještě projednatelný, a který ne, a již vůbec by neměl zvažovat, kdy lze neprojednatelný (protože prý mění příliš) pozměňovací návrh přesto povolit projednat, jak se stalo v projednávané věci (viz body 142, 147, 159, 160, 164). To je skutkovou otázkou, kterou rozhodne sněmovna hlasováním (oproti názoru o roli předsedy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 57). Jinak by tím většina

Sbirka_nalezu-77.indd 836 18.11.16 13:59

Ústavního soudu hrozila zasahovat do autonomie jednání sněmoven způsobem, který může mít neblahé následky.

9. Navíc to znamená v případě trvání na tomto nesprávném názoru doplnění hledisek prejudiciální kontroly přijetí zákona „ústavně předepsaným způsobem" ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o další položku, kterou bude přezkoumání podezřelých pozměňovacích návrhů a vyloučení jejich dopadů z přijatého textu zákona. Je to problematické i proto, že je to nerealizovatelné, jak nakonec dokazuje (ne)dodržování závěrů tzv. přílepkového nálezu. S hodnocením toho, zda je přezkoumávaný text zákona výsledkem přílepku, se prakticky v judikatuře Ústavního soudu nesetkáme, není-li to výjimečně namítáno přímo navrhovatelem. Zde je třeba zdůraznit, že vlastně dochází k subjektivizaci objektivního práva, tedy § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Je přitom nepřijatelné, aby např. Ústavní soud projednal návrh zjevně neoprávněného navrhovatele, protože jsou pro to důvody z hlediska zajištění právní jistoty, proporcionality atd., nebo dokonce že by uznal z takového hlediska porušení např. práva na zákonného soudce s odůvodněním, že tak spravedlivý a vyvážený rozsudek dosud neviděl. Přitom se tak v projednávané věci děje, ačkoli zde pro proporcionalitu (nejde nejen o střet základního práva a veřejného zájmu, nýbrž vůbec nejde o hmotné právo) není místo [i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bodu 45, se jedná spíše o terminologické nedopatření při hledání kompromisu, jak se odchýlit od tzv. přílepkového nálezu].

10. Co je ústavně předepsaným postupem, vykládá nyní Ústavní soud nad rámec ústavního pořádku. To by však mělo být podle principu prejudiciality spojeno s automatickým posouzením ústavnosti postupu přijetí zákona, nikoli pouze s žádáním navrhovatele, aby se tak stalo. Řekne-li Ústavní soud, že součástí ústavně předepsaného postupu je zachování vztahu zákonodárné iniciativy a pozměňovacích návrhů nejen z hlediska úzkého vztahu, kde se to snad ještě dá akceptovat, ale i obecně podle měřítek podústavního práva (§ 63 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny), tak by tak měl činit vždy stejně, tak jako např. bez návrhu automaticky zkoumá splnění podmínek řízení. Avšak zákonodárný proces (ne jeho výsledek) je právně upravený politický proces zčásti předurčený výsledky voleb, zčásti politickými dohodami. Na rozdíl od přezkumu dodržení ústavních kautel práva na řádný či spravedlivý soudní proces zde není dost dobře myslitelné navrácení zpět a např. nové jednání jako v případě soudního řízení, kde lze vyloučit nezákonně získaný důkaz nebo naopak provést opomenutý důkaz atd.

11. Pokud už se většina Ústavního soudu do takto vzaté věci pustila, měla také doříci, co by vlastně od Parlamentu očekávala. Měl tedy jednat o novele zákona č. 218/2002 Sb. s tím, že text bude formulován v podobě

Sbirka_nalezu-77.indd 837 18.11.16 13:59

několika set novelizačních bodů a na závěr bude předseda vlády zmocněn k vyhlášení úplného znění zcela nepřehledného textu změněného zákona? Nebo měl být v dané situaci předložen pozměňovací návrh, který by zněl tak, že se mění zákon č. 218/2002 Sb. tak, že jeho § 1 až 254 včetně příloh se nahrazují novým zněním, a to § 1 až 207?

12. Proto je mi z ústavněprávního hlediska sympatičtější stanovisko menšiny, která hledá řešení v porušení ústavních pravidel, než zvláštní „tanec mezi vejci" zvolený většinou. Nicméně z hlediska výše uvedeného jsem se k ní nemohl připojit.

3. Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského, k němuž se připojil soudce David Uhlíř

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na zrušení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jako celku, neboť jsem přesvědčen, že procedura, kterou byl napadený zákon přijat, vybočila z mezí ústavnosti a zákon měl být zrušen pro rozpor s čl. 1 odst. 1 a čl. 41 Ústavy. Své stanovisko odůvodňuji takto:

1. Standardním postupem Ústavního soudu při abstraktní kontrole norem je test ústavnosti napadené normy, jehož prvním krokem je pravidelně zkoumání ústavnosti procedury, kterou byla norma přijata. Pouze pokud napadená norma obstojí v tomto prvním přezkumném kroku, posuzuje Ústavní soud meritorní obsah normy z hlediska její souladnosti s ústavním pořádkem, za pomoci testu proporcionality, účelnosti, nedotknutelnosti základních lidských práv a svobod atd. V daném případě neobstál napadený zákon podle mého soudu již v prvním kroku standardního testu a měl být zrušen. Ústavní soud se ústavností zákonodárného procesu na půdě Poslanecké sněmovny zabýval opakovaně v řadě nálezů, se kterými argumentačně pracuje v odůvodnění i nyní mnou napadený nález v zamítavém výroku. Soudím však, že jejich závěry interpretuje s ohledem na diametrální odlišnost nyní posuzované věci nesprávně či přinejmenším nepřesně.

2. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu k procesním nedostatkům zákonodárného procesu na půdě Parlamentu je třeba zmínit zejména tyto nálezy:

Sp. zn. Pl. ÚS 1/12 z 27. 11. 2012
(sloučení parlamentní rozpravy k více návrhům zákonů)

Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/12 [nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), body 201 až 220] Ústavní soud shledal porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu

Sbirka_nalezu-77.indd 838 18.11.16 13:59

Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „jednací řád“ nebo „JŘPS“), které však nedosáhlo ústavněprávní intenzity. Dle Ústavního soudu se musí jednat o „pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkové posouzení způsobu přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem“. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 dále plyne, že porušení jednacího řádu jsou akceptovatelná tehdy, jsou-li výsledkem zákonodárné procedury jako celku zákony, u nichž měly všechny osoby na ní zúčastněné možnost seznámit se s jejich obsahem, zaujmout k nim své stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (nejen) na parlamentní půdě sdělit, případně i navrhnout jejich změny. Nesmějí být rovněž nepředvídatelné nebo překvapivé ve vztahu k jejich adresátům, resp. ve vztahu k širší veřejnosti (bod 218).

Sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002
(revokace hlasování v Poslanecké sněmovně)

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud obecně vymezil požadavek respektu k procedurálním pravidlům: „Ústavní soud v řadě svých nálezů dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu … Není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárného procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces *sui generis* – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), která si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“

Sbirka_nalezu-77.indd 839 18.11.16 13:59

„Jakkoli – na rozdíl od předchozích ústav (československého státu) – není obsah jednacího řádu Poslanecké sněmovny ústavně vymezen, není rozumného důvodu k pochybnostem, že základní zásady jednání zákonodárných sborů, a také zásady styku obou sněmoven mezi sebou (jakož i vládou) a navenek vůbec, nemohou vykročit z ústavního rámce."

Konečně Ústavní soud v tomto nálezu připomenul: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon" (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.); ne tedy 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."

Sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007
(neústavnost legislativních jezdců/přílepků)

Dalším relevantním nálezem je sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.). V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 označil Ústavní soud za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu, který dovodil z principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny) a který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. „Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává ‚skutečným zdrojem legitimity zákona'." (viz bod 38).

„Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona. Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návětí ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS … Tím mj. došlo k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvída-

Sbirka_nalezu-77.indd 840 18.11.16 13:59

telného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy. Pro řešení případu je rozhodující odlišení pojmu ‚pozměňovací návrh' a pojmu ‚návrh zákona'. Zatímco návrh zákona je upraven v různých souvislostech Ústavou (čl. 41, 42, 44 až 48), pozměňovací návrh zmiňuje toliko zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen ‚JŘPS'), odhlížíme-li od Ústavou upravených vztahů mezi oběma parlamentními komorami (o ‚pozměňovacím návrhu' se v této souvislosti Ústava zmiňuje – viz čl. 46 odst. 2, čl. 47 odst. 2, 3 a 4, čl. 50 odst. 2). Návětí ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy ‚k projednávané věci'. Tyto návrhy se mají vztahovat ‚k určité věci projednávaného bodu'. Ustanovení § 63 odst. 1 bodu 5 JŘPS opravňuje poslance k podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona."

V tomto nálezu Ústavní soud neprovedl test proporcionality, nýbrž bezpodmínečně zrušil úpravu rozpornou s těmito požadavky. Upozornil též na to, že toto pochybení (přílepek) není excesem, ale stává se neblahou praxí, jíž si jsou navíc členové Parlamentu České republiky vědomi, o čemž svědčí např. kritické usnesení Senátu č. 303 z 25. 1. 2006, v němž se mj. uvádí: „neustávající novelizace již mnohokráte novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují, až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí."

Sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011
(přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze)

Proti relativizaci důležitosti dodržování procesních pravidel a závěru, že nelze zrušit zákon jen z důvodu porušení procesních pravidel, se Ústavní soud vyhradil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), kde objasnil závěry z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.): „Úlohou Ústavního soudu při posuzování toho, zda byl právní předpis přijat zákonem předepsaným způsobem, není, aby byl konečným arbitrem ve sporech o tom, zda

Sbirka_nalezu-77.indd 841 18.11.16 13:59

došlo ‚jen' k porušení jednacích řádů obou komor Parlamentu nebo jiných procesních předpisů. Funkcí Ústavního soudu je ochrana ústavnosti, a proto musí posoudit, zda v procesu přijímání právního předpisu byly dodrženy Ústavou České republiky stanovené požadavky pro přijetí zákona (srov. nález ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03; N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.). Tak posuzuje ústavnost toliko procedury, nikoliv obsahu finální podoby právního předpisu … Logickým důsledkem doslovného převzetí výše uvedených závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 by bylo, že porušení ústavních kautel legislativního procesu by nikdy nemohlo vést k derogačnímu nálezu. Takový závěr by však odňal význam těm ústavním principům, jež dopadají na průběh zákonodárné procedury, neboť by tak přestaly být referenčním kritériem pro přezkum ústavnosti právních předpisů. Nadto by se stal obsoletním a nefunkčním příkaz plynoucí Ústavnímu soudu ze závěru § 68 zákona o Ústavním soudu (zkoumat, zda zákony byly přijaty předepsaným způsobem) … Ústavní soud se tak musel v dané věci výslovně vypořádat s otázkou, zda jsou dána určitá materiální omezení, která by za určitých okolností bránila zrušení právního předpisu pouze z důvodů protiústavnosti legislativní procedury. V této souvislosti je nezbytné rozlišovat mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici … Z uvedených důvodů nemůže Ústavní soud setrvat na doslovném znění dříve vysloveného závěru, podle něhož nelze ke zrušení zákona přistoupit pouze z důvodů vadné zákonodárné procedury (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, body 44 a 45). Takto ostře formulovaný závěr není ani kompatibilní s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vztahující se k této otázce. Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02)."

Sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010
(komplexní pozměňovací návrhy)

Institutem komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud „podrobně" zabýval ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/08 [nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.)]. Tam měl navrhovatel obdobné výtky, jaké lze zvažovat ve vztahu k proceduře přijetí zákona o státní službě. Tvrdil, že právo podávat pozměňovací návrhy je akcesorickým právem k právu zákonodárné iniciativy a že dle jeho názoru nesmí nabývat

Sbirka_nalezu-77.indd 842 18.11.16 13:59

podoby „zastřené zákonodárné iniciativy“. Poukazoval na zákaz přílepků vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, přičemž komplexní pozměňovací návrhy jsou dle jeho názoru institutem příbuzným. Tvrdil, že jejich podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým, zpravidla připraveným věcně příslušným parlamentním výborem, ač ten podle Ústavy právem zákonodárné iniciativy nedisponuje. Komora tak fakticky přestane jednat o řádně podaném návrhu zákona, aniž by jej schválila nebo zamítla. Pozměňovací návrhy poslanců přitom od tohoto okamžiku mají být formulovány ve vztahu k tomuto novému „návrhu zákona“, ač ti si je mohli v dobré víře a po konzultacích s vnějšími subjekty připravovat k návrhu zákona původnímu. Podobně jako u tzv. přílepků chybí komplexním pozměňovacím návrhům řádná příprava, odůvodnění, vláda nemá šanci se k nim vyjádřit, neboť projednávala jiný (původní) návrh zákona, ukrácena mohou být práva parlamentní menšiny, zvyšuje se riziko vzniku zákona stojícího v konfliktu s požadavky srozumitelného, přehledného a předvídatelného práva, neboť je připravován ve specifických časových podmínkách uvnitř Parlamentu. Postup přijímání závažných zákonů cestou komplexních pozměňovacích návrhů tak je v rozporu s „právem na dobré zákonodárství“ a zásadou slyšet všechny strany, které byly vyjádřeny v nálezu Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. Ústavní soud se s těmito námitkami vypořádal pomocí výčtu předchozí judikatury (avšak je potřeba zmínit, že se ve většině případů jednalo o jiné situace, kdy šlo skutečně toliko o pozměňovací návrhy, které však nebyly navrženy formou jednotlivých bodů, ale přímo do textu návrhu zákona, který byl označen jako „komplexní pozměňovací návrh“; nejblíž současnému případu byl komplexní pozměňovací návrh ve věci Archivu bezpečnostních složek [Ústav paměti národa – nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (N 56/48 SbNU 791; 160/2008 Sb.)], který sice rovněž jen pozměňoval senátní návrh, avšak měnil jej i koncepčně a obsahoval celou řadu změn. Ústavní soud konstatoval, že institut komplexních pozměňovacích návrhů je již jistou dobu součástí reglementového práva, ale jako takový se pohybuje na hranici ústavnosti. Jedná se o situaci, kdy návrh zákona předloží subjekt se zákonodární iniciativou, avšak podkladem pro jednání je komplexní pozměňovací návrh příslušného výboru.

1) Všechny shora citované nálezy – ať již jejich výrokem byl napadený zákon zrušen, či nikoliv – se zabývaly pouze dvěma okruhy procedurálních pochybení v rámci zákonodárného procesu na půdě Poslanecké sněmovny: – tzv. přílepky, tj. připojením pozměňovacího, resp. doplňujícího návrhu novelizujícího jinou než předloženou normu bez věcné souvislosti a – fauly v proceduře omezujícími řádnou rozpravu cestou neopodstatněného vyhlášení legislativní nouze, omezení řečnických vystoupení co do časového rozsahu nebo četnosti, příp. vyloučením vystoupení neprivilegovaných

Sbirka_nalezu-77.indd 843 18.11.16 13:59

členů Poslanecké sněmovny. Projednávaný případ je však zcela odlišný – jako sněmovní tisk 71 byla předložena novela dosavadního zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tento návrh novely dosavadního služebního zákona prošel 1. čtením na 5. schůzi Poslanecké sněmovny dne 13. 1. 2014 a byl přikázán k projednání příslušným výborům. V rámci usnesení ústavně právního výboru ze dne 3. 7. 2014 se poprvé objevil jako tisk 71/8 komplexní pozměňovací návrh č. 1, který byl podkladem pro 2. čtení na jednání sněmovny na její 12. schůzi dne 16. 7. 2014 [pozměňovací návrhy v rámci podrobné rozpravy směřují k tomuto návrhu (tisku 71/8)]. Ze stenozáznamů ze schůze dne 16. 7. 2014 plyne, že se k autorství/předložení tohoto komplexního pozměňovacího návrhu č. 1 žádný konkrétní poslanec nehlásí (Jan Chvojka se ohrazuje, že je pouze zpravodajem, a nikoliv předkladatelem: „Já bych chtěl tady objasnit, nebo vysvětlit, svoji určitou dvojroli. Možná se i dá má osoba považovat za předkladatele, i když jsem zpravodaj, ale to se stává v této Sněmovně. Byl jsem do prvního čtení a do všech dalších určen zpravodajem a zároveň jsem na ústavněprávní výbor podal jako jeden z předkladatelů návrh komplexního pozměňovacího návrhu, což není nic neobvyklého. Když si vzpomenu například na minulé volební období, když byla velká novela exekučního řádu, tak pan kolega Staněk, který byl zpravodajem, zároveň podával velké pozměňovací návrhy. Takže jsem zpravodajem i navrhovatelem, nicméně nejsem navrhovatelem původním do prvního čtení, takže se považuji nyní za zpravodaje … Co se týče mé role, opakuji, jsem zpravodaj a byl jsem určen zpravodajem do prvního a všech dalších čtení. A proto mě, prosím, neoslovujte jako předkladatele.“); opozice kritizuje, že se k návrhu oficiálně dostala až prostřednictvím usnesení ÚPV distribuovaného dne 3. 7. 2014 v 13:58 hodin a že na jeho přípravě nemohla participovat, neproběhlo u něj klasické připomínkové řízení a neobsahuje důvodovou zprávu. Na její dotazy ohledně jednotlivých bodů navrhovaného zákona nikdo nereaguje. Návrh přesto prošel do 3. čtení, kde je projednáván ve dnech 30. 7., 1. 8. a 27. 8. 2014 s tím, že byl schválen návrh na vrácení předlohy do 2. čtení. V jeho rámci předkládá dne 1. 9. 2014 poslanec Chvojka komplexní pozměňovací návrh č. 2. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj vydal usnesení doručené poslancům dne 28. 8. 2014 jako tisk 71/10, v němž doporučuje schválit komplexní pozměňovací návrh č. 2, který je součástí tohoto usnesení. Stejné usnesení přijal i ústavně právní výbor. Tento „komplexní pozměňovací návrh“ však již ve skutečnosti nebyl pozměňovacím návrhem k předložené novele stávajícího služebního zákona ani pozměňovacím návrhem ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu č. 1, ale jde již o návrh nového zákona, předložený až ve 2. čtení a posléze přijatý jako napadený zákon č. 234/2014 Sb.

Sbirka_nalezu-77.indd 844 18.11.16 13:59

2) Podávání a projednávání návrhů zákonů upravuje § 86 a násl. zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, čímž na podzákonné úrovni konkretizuje čl. 41 Ústavy. Ustanovení § 86 odst. 1 upravuje právo zákonodárné iniciativy. Ustanovení § 87 až 89 upravují postup předložení zákona (návrh se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny, který jej postoupí organizačnímu výboru; následně jej doručí všem poslancům a požádá vládu o vyjádření ve lhůtě 30 dnů). Návrh zákona se stanoviskem vlády se doručí poslancům a poslaneckým klubům nejméně 10 dnů před schůzí Poslanecké sněmovny, na které má dojít k prvnímu čtení. Následuje první čtení (§ 90 a násl.). Dle § 91 odst. 1 je lhůta pro projednání návrhu zákona ve výboru 60 dnů od rozhodnutí o jeho přikázání. Dle odstavce 2 tuto lhůtu lze zkrátit až o 30 dnů (o víc dnů jen když vůči tomu nevznesou námitky minimálně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců). Druhé čtení je upraveno v § 92 až 94. Výbor vydává doporučení, v němž může vyznačit změny nebo doplňky. Toto se doručí poslancům nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení.

V dané věci byl však návrh zákona předložen až ve druhém čtení, tedy postupem odporujícím jednacímu řádu. Za těchto okolností by měly existovat zvýšené požadavky na ústavnost (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 49, dle něhož jsou na zákonodárnou iniciativu oproti právu podávat pozměňovací návrhy zvýšené ústavní požadavky), neboť se již nacházíme ve sféře zákonodárné iniciativy, a nikoliv pozměňovacích návrhů; nález však toto nerozlišuje. Namísto toho na věc aplikuje závěry nálezů týkajících se pouhých pozměňovacích návrhů a neřeší, že v tomto případě byl zcela obejit proces navrhování zákonů tak, jak s ním počítá § 86 a násl. jednacího řádu. Ústavní soud již přitom opakovaně konstatoval, že právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona. Nález samotný se přitom s uvedenou argumentací ztotožňuje (viz např. body 139, 140 a 141 odůvodnění), avšak zcela nelogicky se od ní odklání, když zcela nepochybně nově uplatněnou zákonodárnou iniciativu posuzuje pouze jako komplexní pozměňovací návrh, pod kterým byla dle mého názoru protiústavně skryta.

3) Nález, proti kterému tímto uplatňuji odlišné stanovisko, do značné míry staví na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, když v podstatě konstatuje, že došlo k porušení čl. 41 odst. 2 Ústavy, avšak je potřeba dát přednost

Sbirka_nalezu-77.indd 845 18.11.16 13:59

„požadavkům právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti“ před derogací. Argumentuje tím, že derogace by zasáhla do principu právní jistoty, neboť státní zaměstnanci by se „opět po několika měsících účinnosti zákona ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy“. Odkazuje přitom na nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, kde Ústavní soud rovněž zohlednil, že se jednalo o napadení již dlouhodobě aplikovaného zákona. Jenomže Ústavní soud ve svých minulých nálezech zohledňoval to, kdy došlo k podání návrhu na zrušení zákona, a nikoliv kdy o něm Ústavní soud rozhodoval: „Z uvedených důvodů nemůže Ústavní soud setrvat na doslovném znění dříve vysloveného závěru, podle něhož nelze ke zrušení zákona přistoupit pouze z důvodů vadné zákonodárné procedury (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, body 44 a 45). Takto ostře formulovaný závěr není ani kompatibilní s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vztahující se k této otázce. Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02). Je však vždy povinen brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva. Poněvadž však v daném případě podala skupina poslanců návrh na zrušení napadeného zákona vzápětí poté, co byl publikován ve Sbírce zákonů, a ve svém návrhu uplatnila relevantní námitky k průběhu zákonodárné procedury, nic nebránilo tomu, aby Ústavní soud přistoupil ke zrušení zákona, a to pro výše popsané procedurální pochybení parlamentní většiny dosahující ústavní relevance.“ (tím věc odlišil od sp. zn. Pl. ÚS 56/05). V posuzované věci stejně jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 však byl návrh k Ústavnímu soudu podán den poté, co byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů (návrh je ze 7. 11. 2014, k vyhlášení ve Sbírce došlo 6. 11. 2014). Nedomnívám se, že skutečnost, že o něm Ústavní soud rozhodl až s odstupem 8 měsíců, by měla být důvodem, proč návrhu nelze vyhovět. Navíc je nutno dodat, že svůj návrh na zrušení celého zákona z důvodů porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 41 Ústavy jsem spojil s návrhem na současné odložení účinnosti derogačního výroku na takovou dobu, ve které by mohl být zákon projednán řádně.

4) S ohledem na vpředu uvedené skutečnosti se domnívám, že plénum Ústavního soudu mělo návrhu prezidenta republiky vyhovět a napadený zákon zrušit s tím, že účinnost zrušovacího výroku mohla být odložena na dobu přiměřenou pro opakování legislativního procesu ústavně konformním způsobem.

Sbirka_nalezu-77.indd 846 18.11.16 13:59

4. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

Podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") podávám následující odlišné stanovisko. Nesouhlasím s výrokem II v tom smyslu, že neměl být zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (a s příslušnou částí odůvodnění) a zčásti nesouhlasím s odůvodněním v partii vztahující se k průběhu legislativního procesu a v části týkající se výroku I.

I.

Pokud jde o výrok II, domnívám se, že neměl být zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále též jen „zákon"), ve kterém se uvádí, že vláda stanoví nařízením obory (státní) služby. Mám za to, že této části návrhu mělo být vyhověno. V citovaném ustanovení shledávám rozpor s čl. 78 Ústavy, neboť zákonné „zmocnění" – byť poněkud skrytě – překračuje meze oblastí, jejichž úpravu lze svěřit prováděcímu předpisu. Na rozdíl od předchozí platné, ale neúčinné úpravy [ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)] totiž nestanoví vlastní definici oboru státní služby.

I když je nepochybně pravda, že vláda nepotřebuje zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu, protože zmocnění obsahuje již sama Ústava, je si třeba uvědomit, že pokud jde o obsahovou stránku prováděcího předpisu, není rozdílu mezi čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy. Znamená to, že na obsah prováděcího právního předpisu (a s tím související obsah prováděného zákona, ať již obsahuje zmocnění, či nikoliv) se kladou stejné nároky. Tento závěr ostatně potvrzuje i judikatura Ústavního soudu: „Nařízení vlády tedy podobně jako jiný podzákonný předpis může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem" [nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)].

Již ze samotného názvu zákona (zákon o státní službě) vyplývá, že vymezení pojmu „obor (státní) služby" [srov. legislativní zkratku v § 1 odst. 1 písm. b) zákona] je nepochybně nutno považovat za relevantní zákonný termín, jehož definice nemůže v zákoně chybět. Takový základní pojem nemůže být stanoven bez vlivu zákonodárce [nález sp. zn. Pl. ÚS 46/97 ze dne 2. 12. 1998 (N 148/12 SbNU 371; 312/1998 Sb.)]. Argumentace vlády, že lze obsah tohoto pojmu vyvodit z ostatních ustanovení – zčásti argumentačně převzatá i Ústavním soudem (srov. bod 198) – není vůbec přesvědčivá. Domnívám se, že něco jiného „zahrnuje" pojem státní služby, který zákon podrobně vypočítává: jde o určité funkční (horizontální) vymezení činností,

Sbirka_nalezu-77.indd 847 18.11.16 13:59

které budou tvořit pracovní náplň všech správních úřadů. A státní služba, resp. její výkon, úzce souvisí právě s obory státní služby. Ve vztahu k výkonu státní služby zřejmě jde o jakési vertikální členění provedené v podstatě pomocí vymezení různých (všech?) oblastí působnosti. Podobně, i když nikoliv tak detailně, se člení zvláštní část nauky správního práva. Jinak řečeno, v každém oboru (státní) služby se bude vykonávat obecně definovaná (funkční) činnost, kterou „zahrnuje" pojem státní služby.

Nezpochybňuji, aby vláda stanovila nařízením obory státní služby, což ostatně již dvakrát provedla (srov. nařízení vlády č. 4/2015 Sb. a č. 106/2015 Sb.), nicméně co je oborem státní služby by měl definovat zákon. Není ani rozhodující, že vláda ani v jednom z těchto nařízení obor státní služby pojmově nevymezila. Pokud existuje ustanovení § 5 odst. 2 zákona, může to učinit kdykoliv.

Navíc se zdá, že ani vláda nemá příliš jasno, co je vlastně oborem státní služby (příp. co naopak „zahrnuje" státní služba), když např. audit a státní statistickou službu „zahrnuje" jak státní služba [§ 5 odst. 1 písm. f) a q) zákona], tak zároveň tyto „oblasti" (?) patří mezi obory státní služby (body 3 a 69 přílohy k nařízení vlády č. 106/2015 Sb.). Takových příkladů by se našlo více (kupř. příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti v. legislativa a právní činnost, ochrana utajovaných informací v. ochrana utajovaných informací).

Může se objevit námitka, že vláda by takové nařízení mohla vydat, i kdyby zmocňovací ustanovení v zákoně uvedeno nebylo. To je jistě pravda a pak by Ústavní soud posuzoval samotné nařízení vlády, pokud by bylo ovšem napadeno. Ale skutečnost je taková, že dané ustanovení existuje a oprávněnou osobou bylo navrženo jeho zrušení.

Čistě technicky vzato se ostatně zdá dosti podivným, že v nadpisu napadeného ustanovení je uvedeno *Služba a obory služby*, přičemž zákon v odstavci 1 stanoví co (státní) služba „zahrnuje", nevymezuje však, co je oborem (státní) služby, ale pouze odkazuje na nařízení vlády.

Samozřejmě odpověď na otázku, co (jaká materie) má být upraveno ještě zákonem a co může upravovat již prováděcí předpis, není jednoduchá ani jednoznačná, vždy je potřeba posuzovat věc individuálně. Nicméně lze v této souvislosti alespoň příkladmo upozornit na některé judikáty Ústavního soudu, které se této problematiky dotkly: nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (tzv. malé pivovary) ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (smluvní rodina) ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 46/97 (omezující prováděcí předpis, stanovící další podmínku k poskytnutí příspěvku na zakoupení motorového vozidla zdravotně postiženého občana) ze dne 2. 12. 1998 (N 148/12 SbNU 371; 312/1998 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (zrušení části ustanovení trestního zákona) ze dne 23. 7. 2013 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.).

Sbirka_nalezu-77.indd 848 18.11.16 13:59

Ostatně argumentaci v této části odůvodnění považuji – eufemisticky řečeno – za nepřípadnou. Zejména v bodech 188, 189, ale nadbytečné jsou i s věcí přímo nesouvisející úvahy v bodech 192 a 193. V bodech 197 a 198 se v podstatě akceptuje (a opisuje) stanovisko vlády. Je třeba podotknout, že Ústavní soud neposuzuje konkrétní nařízení vlády (k tomu by mohl přistoupit za podmínek stanovených v § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), ale ústavnost napadeného ustanovení. Navrhovatel na Ústavním soudu zcela zřetelně požaduje posoudit ústavnost delegace normotvorby na vládu, pokud jde o vymezení pojmu „oboru (státní) služby".

II.

V části odůvodnění nálezu, která se týká napadeného průběhu legislativního procesu, se podle mého názoru (také) příliš vychází z vyjádření vlády, ve kterém ovšem z velké části jde o obhajobu nestandardního postupu v legislativním procesu, na kterém se právě vláda aktivně podílela. Bohužel argumentace Ústavního soudu někdy tyto nepřípadné úvahy prakticky doslova přebírá, zejména srov. body 149 až 151 a 153. Raději bych vypustil i bod 164, kdy se argumentuje požadavky Evropské unie (a neposuzuje se ústavní rozměr).

Je si třeba připomenout, že Ústavní soud nezajímají okolnosti, za kterých návrh vznikl, tedy především zmiňovaná domluva s opozicí, ani konkrétní pohnutky k danému (problematickému) postupu, jako je např. nedostatek času, „tlak" Evropské unie (a vázanost přijetí zákona na čerpání z evropských fondů). Ostatně na eventuální úpravy zákona byl čas již od roku 2002, kdy byl přijat původní služební zákon…

Domnívám se, že úkol Ústavního soudu spočívá v tom, aby objektivně zjišťoval eventuální protiústavnost legislativního procesu, motivy či akceptování značně nestandardního postupu vládou nemají z pohledu posuzování ústavnosti žádnou relevanci. Tím spíše považuji za značně problematické takovou argumentaci přebírat.

Mám za to, že proces přijetí napadené úpravy byl vskutku značně nestandardní zejména v tom, že byl zpracován komplexní pozměňovací návrh v rozsahu celého zákona, byť byl připravován za účasti vlády. Takový postup se podle mého názoru nachází již na samé hraně ústavnosti legislativního procesu, byť jsem – po určité rozvaze (zejména s ohledem na právní jistoty nemalého počtu právě právně „vzniklých" státních zaměstnanců) – nepřistoupil k podpoře vyhovujícího výroku.

Snad jen pro úplnost je třeba uvést, že nejde bohužel o postup zcela ojedinělý, podobně byl přijímán kupř. nový správní řád [ovšem kde není žalobce, není ani (ústavní) soudce]. Obdobných excesivních postupů by se měla Poslanecká sněmovna zříci, snad by bylo vhodné, aby byl v tomto směru doplněn i její jednací řád.

Sbirka_nalezu-77.indd 849 18.11.16 13:59

Pouze pro pořádek: připomínku problematického postupu při přijímání Listiny základních práv a svobod (bod 135) – byť jde o odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.) – považuji za nekorektní. Především je třeba poukázat na to, že šlo o jinou ústavní situaci (existence federace a jejích ústavních předpisů), ale především byl použit zcela specifický postup *ad hoc,* neboť se vycházelo z iniciativy (dvou návrhů) národních rad republik, takže jiný postup ani nebyl dost dobře možný. Komplexní pozměňovací návrh byl však zpracováván ve Federálním shromáždění a předložen poslanci, vláda se na jeho tvorbě nepodílela.

Připojuji se také k odlišnému stanovisku soudce Radovana Suchánka v části, ve které poukazuje na účelovou, neúplnou citaci z judikatury Ústavního soudu (část I, zejména body 1 až 4).

III.

Pokud jde o odůvodnění výroku I, tedy vyhovění návrhu na zrušení věty čtvrté ustanovení § 17 odst. 3 zákona (body 228 až 239), považuji zde uvedenou argumentaci za málo přesvědčivou a nabízím variantní odůvodnění:

Ústavní soud dospěl k závěru, že věta čtvrtá ustanovení § 17 odst. 3 zákona je v rozporu s čl. 67 odst. 1 Ústavy, který stanoví, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci. Znamená to, že vláda je „vrcholným", tedy nejvyšším orgánem v rámci systému státní správy, protože řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) a přímo či nepřímo řídí výkon celé státní správy (Mikule, V. In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 486).

Z výše uvedeného vyplývá, že – za současného ústavního stavu – nelze stanovit nezávislost určité instituce (správního úřadu) na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, která státní správu řídí – a to ani „jen" pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy (ostatně lze v tomto směru zvažovat, zda nejde také o neústavní zásah do výlučné role vlády při tvorbě návrhu zákona o státním rozpočtu a do „suverenity" Poslanecké sněmovny rozhodovat o tomto návrhu podle čl. 42 odst. 1 a 2 Ústavy).

Za připomenutí v této souvislosti stojí, že již v roce 2001 byl zpracován návrh novely Ústavy (Poslanecká sněmovna, 2001, tisk 1134), který měl doplňovat Ústavu o nový čl. 80a, který zněl: Orgány moci výkonné nezávislé na vládě lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Tento návrh, jenž by umožňoval zákonnou úpravu určité formy nezávislosti některých správních úřadů (a kterou některé zákony regulují i v současnosti) však nebyl přijat.

Sbirka_nalezu-77.indd 850 18.11.16 13:59

K problematice tzv. nezávislých správních úřadů existuje poměrně rozsáhlá odborná literatura. Kromě učebnic správního práva (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 123; Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 298 an.) se touto problematikou (zevrubněji) zabývá J. Handrlica, který mj. vydal monografii Nezávislé správní orgány (Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2009). Z odborné literatury mj. vyplývá, že tzv. nezávislost se může projevovat různým způsobem. Zpravidla se umožňuje jistá nezávislost v otázkách personálních nebo funkčních (tj. při rozhodování, příp. jen v určitých konkrétních věcech), méně často se pak vyskytuje nezávislost ekonomická (finanční), což se týká, zdá se, i projednávané věci.

Je třeba připomenout, že ani právo Evropské unie, které ovšem v dané věci nemůže být referenčním hlediskem, nepožaduje (u určitých institucí, tzv. regulátorů) nezávislost ekonomickou, ale funkční (tedy při rozhodování).

Pro úplnost je vhodné poznamenat, že značné pochybnosti vyvolávají i některé položky uvedené v napadené části ustanovení. Protože chybí důvodová zpráva k návrhu zákona, lze se jen domnívat, že se má týkat tzv. regulátorů, tedy nezávislých regulačních úřadů z oblasti energetiky, telekomunikací a hospodářské soutěže. Nicméně Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání není ani správním úřadem, je to jen organizační struktura, která má povahu tzv. pomocného úřadu, který je dán k dispozici určitému orgánu veřejné moci (podobně Kancelář prezidenta republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny). Tento „úřad" nemá žádnou pravomoc ani působnost, postavení (nezávislého) správního úřadu má jen Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Český statistický úřad, který určité míry nezávislosti podle jiných právních předpisů požívá – jak ostatně uvádí i prezident republiky – nepochybně není tzv. regulátorem. Stejně tak Státní úřad pro jadernou bezpečnost funguje především jako orgán dozoru nad jadernou bezpečností.

Lze uzavřít: pokud Ústava výslovně nestanoví možnost (příp. specifikované) nezávislosti, tedy nepodřízenost určitých správních úřadů vládě, nelze než návrhu pro rozpor s Ústavou vyhovět.

5. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Nesouhlasím částečně s výrokem II a s některými částmi odůvodnění, a to z těchto důvodů:

I. K posouzení toho, zda byl zákon o státní službě přijat ústavně předepsaným způsobem

1. Dospěla-li většina pléna ke zjištění, že při přijímání zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, došlo k takovému porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jež představuje „pochybení, které je též v rozporu s Ústavou" (body 139 až 141 a 165), měla se

Sbirka_nalezu-77.indd 851 18.11.16 13:59

předně důsledně a korektně vypořádat s nálezovou judikaturou Ústavního soudu vztahující se k problému zrušení zákona kvůli tomu, že nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 *in fine* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

2. Zachování napadeného zákona v platnosti navzdory jeho přijetí ústavně vadným postupem totiž nález odvíjí od právního názoru vyjádřeného v bodech 44 a 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.). Podle něj „formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti" za situace, v níž „by formální zrušení právní úpravy … znamenalo nebezpečí, kdy totožná úprava bude přijata znovu, pouze s tím rozdílem, že budou dodrženy všechny požadavky zákonodárného procesu" (body 142, 144 a 166 dnešního nálezu). K tomu je nutno uvést, že Ústavní soud se v uvedeném nálezu citovaným názorem odklonil od své starší ustálené judikatury [viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.)] a že následně jeho pozdější nálezy tento názor do značné míry korigovaly [sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)].

3. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (476/2002 Sb.) se totiž bezprostředně před větou citovanou v bodu 122 dnešního nálezu rovněž uvádí: „Ústavní soud v řadě svých nálezů dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly zákonodárného procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci – a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces *sui generis* – vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté význam-

Sbirka_nalezu-77.indd 852 18.11.16 13:59

nější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci."

4. Relativizaci nezbytnosti dodržování procedurálních pravidel v zákonodárném procesu a názor, že nelze zrušit zákon pouze z důvodu nedodržení řádné legislativní procedury, Ústavní soud odmítl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (80/2011 Sb.), v jehož bodech 101 až 105 blíže objasnil závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 obsažené v jeho bodech 44 a 45. Dnešní nález z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 sice rovněž čerpá (v bodě 143), citace z něj zde však jednostranně vytrhuje z kontextu a pro nynější věc klíčové právní věty zamlčuje, takže se naskýtá poněkud pokřivený obraz jeho vyznění. Jelikož je třeba číst v úplnosti, co Ústavní soud v bodech 101 až 105 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 uvedl, na tomto místě na ně jen odkazuji. Pro účely dokladu o tom, že právní názor vyjádřený v oněch bodech 44 a 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (jenž je výchozím i pro dnešní nález) byl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 značně usměrněn, postačí ocitovat alespoň část z odkazované pasáže jeho odůvodnění: „103. Logickým důsledkem doslovného převzetí výše uvedených závěrů obsažených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 by bylo, že porušení ústavních kautel legislativního procesu by nikdy nemohlo vést k derogačnímu nálezu. Takový závěr by však odňal význam těm ústavním principům, jež dopadají na průběh zákonodárné procedury, neboť by tak přestaly být referenčním kritériem pro přezkum ústavnosti právních předpisů. Nadto by se stal obsoletním a nefunkčním příkaz plynoucí Ústavnímu soudu ze závěru § 68 zákona o Ústavním soudu (zkoumat, zda zákony byly přijaty předepsaným způsobem), přičemž k algoritmu přezkumu se Ústavní soud již vyjádřil v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bodu 61. To však s ohledem na čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky není akceptovatelné, neboť zmíněné ustanovení zákona o Ústavním soudu je jeho provedením. Ústavní soud se tak musel v dané věci výslovně vypořádat s otázkou, zda jsou dána určitá materiální omezení, která by za určitých okolností bránila zrušení právního předpisu pouze z důvodů protiústavnosti legislativní procedury. V této souvislosti je nezbytné rozlišovat mezi tím, zda s ohledem na předmětnou vadu legislativního procesu vůbec byly splněny podmínky pro přijetí určitého zákona (např. z důvodu absence souhlasu jedné z komor) nebo zda se jedná o vadu, v jejímž důsledku byla zasažena ústavním pořádkem garantovaná práva jednotlivých účastníků zákonodárného procesu, jejichž využití je plně v jejich dispozici … 105. Z uvedených důvodů nemůže Ústavní soud setrvat na doslovném znění dříve vysloveného závěru, podle něhož nelze ke zrušení zákona přistoupit pouze z důvodů vadné zákonodárné procedury (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05, body 44 a 45). Takto ostře formulovaný závěr není ani kompatibilní s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vztahující se k této otázce. Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní

Sbirka_nalezu-77.indd 853 18.11.16 13:59

procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se k předepsané proceduře vztahují (srov. citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02). Je však vždy povinen brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva. Poněvadž však v daném případě podala skupina poslanců návrh na zrušení napadeného zákona vzápětí poté, co byl publikován ve Sbírce zákonů, a ve svém návrhu uplatnila relevantní námitky k průběhu zákonodárné procedury, nic nebránilo tomu, aby Ústavní soud přistoupil ke zrušení zákona, a to pro výše popsané procedurální pochybení parlamentní většiny dosahující ústavní relevance."

5. Až donedávna bylo judikaturou Ústavního soudu přijímáno, že postup přezkumu podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je takový, že v prvním kroku se zkoumá dodržení normotvorné kompetence orgánu, který napadený právní předpis vydal, ve druhém kroku dodržení ústavně předepsaného způsobu (procedury) jeho přijetí, a teprve není-li shledáno jejich porušení, tak ve třetím kroku se přistoupí k přezkumu obsahu předpisu. Shledá-li tedy Ústavní soud protiústavnost již v nedodržení kompetence či v porušení legislativní procedury, k přezkumu materie předpisu již nepřikročí [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), bod 42 a v něm uvedenou judikaturu, kde se též uvádí, že „v případě námitky neústavního postupu při schvalování zákonů platí … princip minimalizace zásahu tak, že v takovém případě se již o obsahu zákona nerozhoduje"]. Dnešní nález potvrzuje, že se tento postup opouští. Již v loňském nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (161/2014 Sb.), body 53, 54) Ústavní soud uvedl, že „s přihlédnutím k tomu, že navrhovatel, ač pregnantně formuloval výhrady k vadám legislativního procesu, formulací petitu dal zřetelně najevo, že hodlá vznést i námitky materiální a dává přednost posouzení ústavnosti napadeného zákona z hlediska materiálního … formální zrušení právní úpravy vtělené do zákona … – bez hodnocení dopadu zákona na materiální ústavnost – by … z hlediska principu proporcionality mělo ustoupit požadavkům efektivní ochrany ústavnosti". Novinkou nyní je, že k tomu, aby si Ústavní soud vybral, zda zákon zruší kvůli proceduře, nebo obsahu, nepotřebuje studovat ani podání navrhovatele, aby zjistil, čemu dává přednost.

6. V tomto terénu se pak pohybuje odůvodnění zamítavého výroku dnešního nálezu ve vztahu k návrhu na zrušení celého zákona. Vyvažování vzájemně kolidujících ústavních norem, resp. ústavně chráněných hodnot, se pro příště zřejmě stává již běžnou (ba nezbytnou?) součástí postupu Ústavního soudu také při posuzování toho, zda před derogací celého právního předpisu kvůli jeho přijetí způsobem nikoli ústavně předepsaným má

Sbirka_nalezu-77.indd 854 18.11.16 13:59

být upřednostněn obsahový přezkum, jehož jedním z možných vyústění je zachování předpisu (či většiny jeho ustanovení) v platnosti (a účinnosti). Restriktivní přístup k přezkumu ústavnosti legislativní procedury, který *a priori* činí „rozdíl v derogaci právního předpisu, který v době vykonatelnosti derogačního nálezu ještě nebyl účinný, či nebyl ještě aplikován" (bod 163), na základě čehož poskytuje jakousi vyšší míru ochrany právním předpisům již účinným, se však nakonec obrací právě proti principu „efektivní ochrany ústavnosti", jehož se dnešní nález dovolává. Požadavek řádného dodržení normotvorné procedury (minimálně na úrovni ústavních norem) se v právním státě vztahuje bezvýjimečně na přijímání všech právních předpisů. Žádného beneficia v podobě ohledu na „zcela specifickou situaci" (bod 160) tu nepožívá ani sebevýznamnější zákon, tedy ani ten „na jehož základě probíhá zcela zásadní reforma personálního základu státní správy v České republice" (bod 163).

7. V rámci provedeného *vyvážení* kolidujících ústavně chráněných hodnot (tj. hodnoty řádného legislativního procesu prostého obcházení institutu zákonodárné iniciativy dle čl. 41 odst. 2 Ústavy předložením nového návrhu zákona cestou pozměňovacího návrhu *versus* zachování právních poměrů zákonem nastolených, v nichž se jeho adresáti nacházejí) ovšem uznávám závažnost argumentu potřeby ochrany právní jistoty státních zaměstnanců ve správních úřadech (body 160 až 163) v situaci, kdy již zákon o státní službě v průběhu řízení před Ústavním soudem nabyl plné účinnosti a nadto vstoupil i do fáze své celkové aplikace (od 1. 7. 2015). Tento argument považuji pro účely onoho vyvažování za jediný nosný.

8. Naopak jakkoli se mohou jevit závažnými výhrady a podmínky „ze strany Evropské unie" (bod 164), nelze tomuto argumentu přiznat jinou než jen hospodářskou či politickou, a nikoli ústavněprávní povahu (ostatně konkrétní právní závazky České republiky vůči Evropské unii v tomto směru nález ani nezmiňuje). Jde přece především o to, aby byla profesionální a funkční státní správa – díky naplnění čl. 79 odst. 2 Ústavy – konečně uvedena v život, nikoli o to, zda je stát k tomu zvnějšku nucen a finančně pobízen či trestán.

9. Další spornou rovinou dnešního nálezu je argumentační tendence, podle níž při hodnocení účelů zachovávání požadavků „na kvalitu legislativního procesu" získává prioritu „ochrana subjektů zákonodárného procesu" (body 143, 145 až 158) před ochranou „objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu" (bod 162). Jednoduše řečeno, postačí, že nikdo z relevantních aktérů (vláda, poslanci, senátoři, parlamentní menšina) neutrpěl na svých právech, tj. necítil se dotčen postupem porušujícím pravidla zákonodárného procesu (tamtéž). Tento subjektivistický přístup může být ovšem nebezpečný: kde leží hranice přijatelnosti všeobecného konsensu o přípustnosti dohodnutého porušení závazných pravidel?

Sbirka_nalezu-77.indd 855 18.11.16 13:59

Ústavní soud přece již konstatoval, že „míra uvážení vlády a Poslanecké sněmovny spojená s určením způsobu projednávání návrhu zákona však není bezbřehá, nýbrž její meze vyplývají z ústavní funkce zákonodárné procedury“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 113).

10. Nadto nesouhlasím s názorem, že když se vláda „necítí dotčena neumožněním výkonu její ústavní kompetence vyjádřit se ke každému návrhu zákona ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy“ (bod 149), protože „komplexní pozměňovací návrh byl vládní iniciativou na základě dohody koaličních stran“ (bod 151), že tím nedošlo k obejití uvedeného ustanovení Ústavy. Právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů dle čl. 44 odst. 1 Ústavy se realizuje pouze formalizovaným postupem, upraveným Ústavou a zákonem: vláda musí být o stanovisko požádána předsedou Poslanecké sněmovny a návrh zákona jí musí být doručen, aby se k němu mohla v ústavní lhůtě vyjádřit ve sboru, tedy na své schůzi přijetím usnesení (čl. 44 odst. 2, čl. 76 Ústavy, § 87 odst. 2 věta druhá zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Uvedený institut vyjádření vlády dle čl. 44 odst. 1 Ústavy tedy nemohou „suplovat“ jiné právní instituty či okolnosti, tedy ani jiná usnesení vlády a její další materiály zmiňované ve vyjádření vlády (body 42 až 47, 150 a 151), natožpak právo člena vlády účastnit se schůzí komor s právem přednostního slova dle čl. 38 odst. 1 Ústavy. Tvrzení odůvodnění dnešního nálezu, že „nic nebránilo vládě … trvat na svém vyjádření dle čl. 44 Ústavy“ (bod 152) je nesmyslné již proto, že i kdyby to snad vláda chtěla, přesto by předsedou Poslanecké sněmovny o stanovisko požádána nebyla (ani by tak nemohl učinit), protože s „komplexním pozměňovacím návrhem“ se zacházelo jako s návrhem k původní poslanecké iniciativě (stanovisko vlády bylo přijato právě jen k ní – tisk 71/1), a nikoli jako s návrhem zákona.

11. Nemohu přijmout ani lehkost, s níž se většina pléna vyrovnala s časovými aspekty projednávání zákona o státní službě v Poslanecké sněmovně, když se spokojila s tím, že „všechny zákonné lhůty při projednávání tisku 71 byly dodrženy“ (bod 157). Většina pléna si sice povšimla, že byl „komplexní pozměňovací návrh předložen (po politických diskusích a v určité modifikované podobě) opakovaně“ (bod 148), tedy že existovaly ve skutečnosti postupně formálně tři, resp. obsahově dva odlišné komplexní pozměňovací návrhy vtělené do usnesení výborů (usnesení ústavně právního výboru z 3. 7. 2014 tisk 71/8 a usnesení téhož výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj z 28. 8. 2014, tisky 71/10 a 71/11), dostatečně však nereflektovala skutečnost, že na seznámení se s onou „druhou verzí“ komplexního pozměňovacího návrhu, podstatně odlišnou od verze předchozí, měli poslanci jen dva celé pracovní dny, neboť již dne 2. 9. 2014 byly tyto návrhy projednávány v opakovaném druhém čtení v plénu sněmovny. Ve světle předchozí judikatury Ústavního soudu lze tuto dobu sotva označit za dostačující pro řádné seznámení se s projednávanou materií ze strany

Sbirka_nalezu-77.indd 856 18.11.16 13:59

poslanců, natožpak širší veřejnosti. Většina pléna v tomto směru nedocenila, že „Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že zákonodárná procedura musí umožnit osobám na ní zúčastněným ‚reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem' (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07). Je zřejmé, že jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona, posoudit ho a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž jim musí být vytvořen dostatečný časový prostor (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 108). Výše uvedený požadavek ‚reálného posouzení' se ale nevztahuje jen na členy parlamentních komor, nýbrž se týká i širší veřejnosti, jejíž kontrole a kritickému hodnocení musí být zákonodárný proces v demokratickém státě vždy otevřen. Nakonec ani samotná parlamentní rozprava nesměřuje jen dovnitř zákonodárného sboru. Volení zástupci občanů jsou v přímé konfrontaci s názory svých oponentů nuceni veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy, čímž umožňují veřejnosti zjistit, zda a z jakých důvodů určitý návrh podpořili nebo nikoliv. Vzájemná konfrontace se tak neomezuje toliko na výměnu argumentů mezi jednotlivými poslanci a senátory, nýbrž je nezbytné ji pojímat v širším smyslu, a to ve spojitosti se současně probíhající veřejnou diskusí, jež může mít ty nejrůznější představitelné podoby. Platí přitom, že stejným způsobem, jakým volení zástupci působí na formování názorů veřejnosti k jednotlivým otázkám veřejného zájmu, ovlivňuje i veřejné mínění formování postojů a rozhodování jednotlivých poslanců a senátorů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 106, nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 55 a 56). Tím je nakonec naplňována legitimační funkce zákonodárného procesu." [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 206].

II. K ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě

12. Na rozdíl od většiny pléna jsem dále toho názoru, že mělo být zrušeno napadené ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě, podle něhož vláda stanoví nařízením obory státní služby. Toto ustanovení totiž blanketně zmocňuje vládu k primárnímu stanovení obsahu právního pojmu, který se ze zákona ani v obecných znacích nijak nepodává. Zákon tak nestanoví nezbytné meze, v nichž se vláda ve své nařizovací pravomoci při vymezení oborů státní služby smí pohybovat. Sotva lze mít totiž za to, že tyto meze vyplývají alespoň ze smyslu a účelu zákona o státní službě, když tento zákon ani v ustanoveních o svém předmětu a působnosti (§ 1), ani na jiném místě nenaznačuje, co se pod oněmi „obory" může rozumět (v příloze zákona se ještě užívá pojmu „specializované obory služby", opět bez jakéhokoli vymezení, zřejmě v návaznosti na zrušený služební zákon a k němu vydané prováděcí nařízení vlády č. 85/2003 Sb., které tyto specializované obory státní služby stanovilo).

Sbirka_nalezu-77.indd 857 18.11.16 13:59

13. Pojem „obory státní služby“ zjevně nelze odvozovat ani od ustanovení § 5 odst. 1 zákona o státní službě vymezujícího uzavřeným výčtem činnosti, které zahrnuje státní služba. O tom, že tyto činnosti ani rámcově nelze chápat jako určující pro vymezení „oborů“ státní služby, svědčí ostatně již dvě nařízení vlády vydaná na základě § 5 odst. 2 zákona o státní službě – č. 4/2015 Sb. a č. 106/2015 Sb. (tím druhým bylo zrušeno prvně uvedené). Nahlédnutím do platného nařízení vlády o oborech státní služby lze zjistit, že vláda takto vytvořila např. obory státní služby „Umění“, „Církve a náboženské společnosti“, „Lidská práva“, „Cestovní ruch“, „Bydlení“, „Zemědělství“, „Lesní hospodářství“, „Myslivost“, „Rybářství a včelařství“, „Doprava“ atd. Není ovšem vůbec zřejmé, jaký mají takto vymezené obory průnik s činnostmi, které zahrnuje státní služba dle § 5 odst. 1 zákona. Vláda si jistě může vymyslit i řadu dalších oborů státní služby než nynějších 79, aniž by ji v tom zákon jakkoli omezoval. Neplatí tedy teze nálezu, dle níž „z obsahu a účelu zákona, zejména pak z jeho § 5 odst. 1 vymezujícího činnosti spadající pod státní službu, lze dovodit meze, ve kterých se vláda při své nařizovací činnosti bude pohybovat“ (bod 198).

14. Absenci jakýchkoli zákonných mezí pro nařizovací pravomoc vlády při vymezení pojmu „obor státní služby“ v zákoně o státní službě lze ilustrovat i srovnáním s předchozí úpravou obsaženou ve služebním zákonu č. 218/2002 Sb. Jeho § 5 stanovil, že „(1) Oborem služby se rozumí úsek činnosti služebního úřadu nebo jeho část vyplývající ze zvláštního zákona, který stanoví jeho působnost. (2) Státní zaměstnanec vykonává službu na služebním místě v oboru služby, do kterého byl jmenován. (3) Vláda stanoví nařízením obory služby vyplývající ze zvláštních zákonů“. Byla zde tedy stanovena vazba na působnost úřadu vymezenou zákonem.

15. Již za platnosti ústavní listiny z roku 1920 (srov. její § 55) Nejvyšší správní soud uvedl (nález z 22. 1. 1926, Boh. adm. č. 5309), že nařízení vlády se drží v mezích zákona jen tehdy, když nejen nevybočuje z rámce formálně mu vytčeného zákonem, ale též uvnitř tohoto rámce upravuje materii jen tím způsobem, jak to vyžadují účel a tendence prováděného zákona. Ústavní ustanovení o zákonných mezích pro vydání nařízení vlády přitom může mít praktický význam jen tam, kde zákon skutečně nějaké meze nařizovací moci vlády uložil (srov. nález Nejvyššího správního soudu z 28. 6. 1929, Boh. adm. č. 8073). Závěry prvorepublikové judikatury jsou vzhledem k obdobně koncipovanému čl. 78 Ústavy použitelné i v podmínkách ústavního pořádku České republiky.

16. Jakkoli vláda nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění k vydání nařízení, přesto pro případ, že je zákon obsahuje, Ústavní soud již konstatoval, že zákonodárcem stanovené vymezení obsahu nařízení vlády musí být dostatečně konkrétní, aby bylo možno usuzovat na zřejmou vůli zákonodárce k úpravě nad zákonný standard [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne

Sbirka_nalezu-77.indd 858 18.11.16 13:59

16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)]. S odkazem na svou dřívější judikaturu též uvedl: „Nařízení vlády tedy podobně jako jiný podzákonný předpis může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.) aj.].“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (viz výše), bod 24].

17. Proto tím, že zákonodárce v ustanovení § 5 odst. 2 zákona o státní službě přikázal vládě pojem „obory státní služby“ zcela naplnit obsahem právě až jejím nařízením, aniž by zákon určoval intence tohoto pojmu, rezignoval na svou výlučnou pravomoc k prvotní, tedy zákonné normotvorbě, což mu ovšem čl. 78 Ústavy nedovoluje.

18. V ostatním se připojuji k bodu I odlišného stanoviska soudce Vladimíra Sládečka.

III. K ustanovení § 22 zákona o státní službě

19. Konečně mám za to, že měl být zrušen i napadený § 22 zákona o státní službě, který stanoví „základní předpoklad pro přijetí do služebního poměru“ větou, dle níž: „Do služebního poměru lze přijmout pouze osobu, u které lze předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu.“

20. Toto ustanovení již svou obecností, resp. neurčitostí až vágností vystavuje každého žadatele o přijetí do služebního poměru nejistotě, co splnění tohoto základního předpokladu vlastně všechno znamená. Slovo předpokládat implikuje subjektivní pravděpodobnostní úvahu o budoucím chování, resp. o způsobilosti žadatele. Tato úvaha však bude vždy netransparentní vzhledem k neexistenci jakýchkoli zákonných kritérií určujících naplnění tohoto předpokladu. Co vše tedy bude moci být přípustným podkladem (ve smyslu § 50 správního řádu) pro úvahu o splnění tohoto předpokladu? Třeba i policejní informace o účasti žadatele na té či oné demonstraci, informace zpravodajských služeb, zprávy z médií apod.? Mnohé z těchto zdrojů mívají přece pouze hypotetickou povahu a jsou vůči skutečnému chování žadatele nepřesné, neúplné, nerelevantní vzhledem ke kritériím podle § 22 zákona o státní službě atd. Možnou svévoli a nejasnost při rozhodování o splnění základního předpokladu pro přijetí do služebního poměru tak podtrhuje skutečnost, že zákon o státní službě neobsahuje žádné další, na § 22 navazující ustanovení, které by jej konkretizovalo výčtem okolností, jež představují bez dalšího nesplnění obecných kritérií stanovených v uvedeném výchozím (v podstatě deklarativním) ustanovení.

21. Nepřijatelné také je, že dané ustanovení obrací důkazní břemeno: klade jej na žadatele, aby ten při názoru výběrové komise, že základní

Sbirka_nalezu-77.indd 859 18.11.16 13:59

předpoklad pro přijetí do služebního poměru nesplňuje, dokazoval, že jej naopak splňuje. O tom, že nesplňuje tento základní předpoklad, se žadatel od výběrové komise přitom ani nemusí dozvědět, když ta pouze kromě výběru, resp. sestavení pořadí úspěšných žadatelů sestaví i „seznam žadatelů, kteří ve výběrovém řízení neuspěli“ (§ 28 odst. 2 zákona o státní službě). Rovněž z toho, že se na výběrovou komisi vztahuje ustanovení správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem (§ 164 odst. 2 zákona o státní službě, viz § 134 správního řádu), vyplývá, že tato komise v uvedeném ohledu zjevně nic prokazovat ani odůvodňovat nemusí, a to ani v protokolu o průběhu a výsledku výběrového řízení (§ 164 odst. 3 zákona o státní službě). Za této situace bude pro neúspěšného žadatele velmi obtížné bránit se před výběrovou komisí či v řízení o opravných prostředcích (tj. o námitkách proti protokolu, o nichž opět rozhoduje tato komise – § 164 odst. 4 a 5, resp. o odvolání) neoprávněnému podezření, že nesplňuje základní předpoklad pro přijetí do státní služby. Přitom důvodnost, tedy doložitelnost úsudku o nesplnění tohoto základního předpokladu konkrétními fakty, je klíčová. Již *prima facie* je zřejmé, že uplatnění § 22 zákona o státní službě může začasté vést k porušení čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají občané přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek.

22. Na rozdíl od platného zákona předchozí úprava obsažená v § 30 odst. 1 větě druhé služebního zákona stanovila: „Do služby nelze jmenovat fyzickou osobu …, u které nelze prokazatelně předpokládat, že bude ve službě dodržovat demokratické zásady ústavního pořádku České republiky a řádně vykonávat službu.“ Je zjevné, že podle této normy důkazní břemeno tížilo příslušný služební orgán, neboť právě on musel prvotně prokázat svůj předpoklad, že žadatel nebude ve službě splňovat stanovená kritéria. Takový postup odpovídá demokratickému právnímu státu, jenž presumuje řádnost (důvěryhodnost) všech občanů.

23. Z uvedených důvodů měl být § 22 zrušen pro rozpor s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jakož i se zmíněným právem občanů podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Když se tak nestalo, lze jen doufat, že se v praxi prosadí právní názor většiny pléna (označený za ústavně konformní výklad), spočívající v tom, že „pokud správní orgán dojde k závěru, že u konkrétního žadatele o přijetí do služebního poměru nelze předpokládat“ splnění kritérií dle § 22 zákona o státní službě, „musí tuto skutečnost prokázat a své závěry řádně odůvodnit“.

6. Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka

Uplatňujeme vůči výrokové části I nálezu, kterou se ruší ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, odlišné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,

Sbirka_nalezu-77.indd 860 18.11.16 13:59

ve znění pozdějších předpisů, jelikož máme za to, že toto ustanovení nemělo být zrušeno jako protiústavní. K tomuto názoru nás vedou následující skutečnosti.

1. Respektujeme úlohu Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který má v řízení o kontrole norem zasáhnout derogačním způsobem jen tehdy, pakliže napadené ustanovení zákona nelze vyložit ústavně souladným způsobem. Úkolem Ústavního soudu je proto odstranit z právního řádu pouze a jedině takové jeho ustanovení, které je zcela zjevně protiústavní a jehož nedostatky (neobratná formulace, neprovázanost s ustanoveními jinými, nevhodná systematika atp.) nelze překlenout v procesu jeho výkladu a následné aplikace.

2. V případě zákona o státní službě zastáváme názor, že celá řada jeho ustanovení je „šita horkou jehlou“, je nejednoznačná a nepochybně v praxi budou vyvolávat více či méně závažné aplikační problémy. Ústavní soud však není orgánem, který se podílí na legislativním procesu, a nemá proto ani suplovat roli specializovaných odborů ministerstev, Legislativní rady vlády či akademiků. Jednoduše řečeno, nemá rušit zákon či jeho části jen proto, že jsou napsány nedokonale a sám by si dokázal představit formulace daleko zdařilejší. Tomuto „pokušení“ musí být Ústavní soud schopen odolávat.

3. V případě ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona o státní službě shledává většina pléna jeho protiústavnost v rozporu zejména s čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle něhož je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. S tímto výkladem však nesouhlasíme.

4. Předně, je velmi nejednoznačné, jakým způsobem a jak dalece je možno toto vrcholné postavení vlády vlastně vykládat, zda ve smyslu personálním, normotvorném, funkčním či třeba rozpočtovém. Koncepce vládní moci je totiž podle ústavního pořádku pojata dualisticky a je spíše výjimkou než pravidlem přesný výčet kompetencí vlády. Působnost vlády je tedy v rámci výkonné moci všeobecná, a platí proto, že úkoly exekutivy výslovně nesvěřené prezidentovi republiky příslušejí vládě.

5. V daném případě je protiústavnost většinou pléna spatřována v okolnosti, že vláda u taxativně vypočtených státních orgánů nemůže bez souhlasu toho, kdo je v jejich čele, snížit počet služebních míst a objem prostředků na platy oproti předchozímu roku, což zřejmě vyvolává obavu z toho, že by „vládě přerostly přes hlavu“ a příliš by se emancipovaly. Tyto obavy nesdílíme, a to již proto, že jejich pravomoc a působnost je vymezena zákonem a nemohou činit nic, co zákon výslovně nestanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

6. Poukazujeme rovněž na skutečnost, že některé z těchto orgánů spadají pod vykonavatele státní správy mimo její organizační soustavu a spojují v sobě dva zdánlivě protikladné prvky: nezávislost a výkon státní

Sbirka_nalezu-77.indd 861 18.11.16 13:59

správy. Jejich nezávislost je dána právě tím, že tvoří relativně samostatné organizační složky státu, mají vlastní rozpočtovou kapitolu a v jejich čele nestojí člen vlády (viz také např. Hendrych, D. a kol. Správní právo – obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, str. 123). Nikoliv náhodou zákonodárce zvolil i odlišný způsob jmenování předsedů těchto orgánů, než je tomu u ministerstev. Jejich věcná působnost a jim vymezená pravomoc spočívá zejména v regulaci určitých specifických oblastí, a v této logice je proto zcela konsekventní, že mají být co možná nejméně závislé na aktuální politické situaci a jejich smysl má být dán zejména odborností a personální nezávislostí na exekutivě.

7. Takto viděno proto nespatřujeme v omezené možnosti vlády zasahovat do stanoveného počtu služebních míst a objemu prostředků na platy, plynoucí z předmětného ustanovení, nedostatek dosahující protiústavní intenzity. Z tzv. kompetenčního zákona (§ 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) ostatně plyne, že ministerstva (pod touto zkratkou se rozumí i ostatní ústřední orgány státní správy) se ve veškeré své činnosti řídí (též) usneseními vlády, takže se jedná o tzv. jiné správní úřady s celostátní působností řízené vládou (Hendrych, D., c. d., str. 121). Obavy ze zásadního zpochybnění vrcholného postavení vlády vůči těmto orgánům se proto jeví jako liché, nemluvě ani o tom, že většina jejich předsedů je jmenována a odvolávána vládou (§ 2 odst. 3 kompetenčního zákona, ve znění do 31. 12. 2014), takže si lze obtížně prakticky představit, že by mezi těmito orgány a vládou nebyla hledána konsensuální řešení. Právě ve způsobu jmenování a odvolávání předsedů těchto orgánů ostatně spočívá i záruka legitimačních řetězců, na které většina pléna poukazuje. Naznačené tvrzení, že v důsledku předmětného zákonného ustanovení by došlo k vynětí těchto orgánů z legitimačního řetězce a k oslabení odpovědnosti vlády za řízení státu prostřednictvím státní správy, proto není opodstatněné.

8. Pokud bychom totiž většinový názor pléna měli brát doslovně a konsekventně, pak by zřejmě měla být shledána protiústavnost již samotné existence těchto státních orgánů z důvodu velmi omezeného vlivu vlády na jejich postavení a činnost. Nejsme si jisti, zda si většina pléna uvědomuje všechny případné důsledky jí použité argumentace.

9. Je vhodné rovněž připomenout, že pokud by se zmiňované státní orgány dopouštěly nezákonností či jiných excesů, které by se negativně projevovaly v právní sféře jednotlivců, je systémovým řešením jejich soudní kontrola, vykonávaná správním soudnictvím.

10. Nelze konečně ani přehlédnout, že i samotná vláda toto své sebeomezení plně podporuje, jak plyne z jejího vyjádření k návrhu. Máme za to, že pokud za této situace Ústavní soud vyjadřuje potřebu chránit výsostné

Sbirka_nalezu-77.indd 862 18.11.16 13:59

postavení vlády i proti jejímu přesvědčení, značně tím vybočuje ze své ústavní role ochránce ústavnosti, byť i v jejím objektivním smyslu.

11. Shrnuto: jakkoliv se osobně nemusíme ztotožňovat se zvoleným řešením a můžeme mít i určité odborné výhrady vůči celkové koncepci těchto ústředních správních úřadů, respektujeme zdrženlivost Ústavního soudu a máme za to, že jeho úkolem není chránit vládu před případnou přílišnou emancipací těchto orgánů.

7. Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka k odůvodnění výroku I

Jakkoliv souhlasím se závěrem, že „takový průnik do oblasti odpovědnosti a působnosti … parlamentně odpovědné vlády není nutný ani v případě požadavků plynoucích z předpisů práva Evropské unie" (bod 234), postrádám jeho hlubší odůvodnění, které by plně reflektovalo rozsah závazku České republiky jako členského státu Evropské unie k zajištění nezávislosti některých správních orgánů, vyplývající z předpisů unijního práva (ve vztahu k ochraně osobních údajů srov. čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 28 směrnice 95/46/ES; ve vztahu ke statistice srov. bod 20 a čl. 2 odst. 1 nařízení č. 223/2009; ve vztahu k oblasti regulace médií srov. bod 94 a čl. 30 směrnice 2010/13/EU; ve vztahu k regulaci trhu s energiemi srov. čl. 39 směrnice 2009/73/ES či čl. 35 směrnice 2009/72/ES; ve vztahu k regulaci telekomunikačních služeb srov. bod 11 a čl. 3 odst. 2 směrnice 2002/21/ES a čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1211/2009; ve vztahu k jaderné bezpečnosti srov. bod 8 a čl. 5 směrnice 2009/71/Euratom).

Nezávislý výkon některých správních, zejména regulačních a dozorových agend spojených s liberalizací a restrukturalizací určitých oblastí národního hospodářství, s otevřením vybraných trhů hospodářské soutěži nebo s privatizací státních podniků ve strategických odvětvích, postulovaný těmito předpisy unijního práva jako nepřímý, na vnitrostátní úroveň zpětně delegovaný výkon pravomocí, které členské státy svěřily Evropské unii, vyžaduje přijetí přiměřených opatření na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit především účinné strukturální oddělení rozhodovací činnosti správních orgánů od zájmů subjektů podřízených takové regulaci a dozoru – provozovatelů přenosových a rozvodných sítí, poskytovatelů licencovaných služeb aj. (funkční nezávislost), včetně zajištění dostatečných personálních kapacit a finančních zdrojů těchto orgánů.

Ústavní soud ovšem také měl zřetelně deklarovat, že vnímá i posun unijní legislativy směrem k požadavku politické nezávislosti, vylučujícímu jak přímý dohled státu nad rozhodovací činností těchto správních orgánů, tak jeho nepřímý vliv s podobným účinkem. Tento trend se promítl i do rozsudku Soudního dvora Evropské unie (velkého senátu) ze dne 9. března 2010 ve věci C-518/07 *Evropská komise proti Spolkové republice Německo* týkající se ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních

Sbirka_nalezu-77.indd 863 18.11.16 13:59

údajů. Zde Soudní dvůr Evropské unie interpretoval požadavek plné nezávislosti („complete independence“) extenzivně s tím, že „státní dohled jakékoliv povahy v zásadě umožňuje vládě … přímo nebo nepřímo ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, případně tato rozhodnutí rušit nebo měnit“ (bod 32). Pokud má dohled vrcholného orgánu výkonné moci pouze zajistit dodržování vnitrostátních a unijních právních předpisů správními orgány a nesleduje prosazování politických cílů, jak tvrdila spolková vláda (bod 33), plní tento úkol soudní kontrola, které rozhodnutí těchto orgánů podléhají (bod 42). Nelze naopak vyloučit např. zneužití přístupu k databázím osobních údajů pro politické účely či jiný neobjektivní postup ze strany státního dohledu (bod 34).

Poukaz na politický rozměr unijního požadavku nezávislosti některých správních orgánů, který v odůvodnění postrádám, by neoslabil názor Ústavního soudu, který sdílím, že ani zmíněný posun neukládá členským státům povinnost frontálního prolomení zásady národní institucionální autonomie. Předmětné unijní směrnice ponechávají vnitrostátním opatřením prostor pro volbu forem a mechanismů implementace požadavku nezávislosti, odpovídající modelu ukotvení postavení nezávislých správních orgánů v právním řádu toho kterého státu, což platí i pro institucionální opatření, nutně doprovázející přímo aplikovatelná unijní nařízení.

Jestliže Ústava České republiky takový model nezávislosti – obecně ani ve vztahu k jednotlivým správním orgánům – sama nedefinuje, pak zůstává zdrojem autorizace podústavní implementační úpravy unijně specifického rozměru nezávislosti Ústavou (čl. 10a ve spojení s čl. 1 odst. 2) aprobovaná pravomoc Evropské unie k jeho nastavení v primárním právu a v unijních předpisech od něho odvozených. Ačkoliv takové nastavení je pro členské státy pouze minimálním standardem rozměru nezávislosti jejich správních orgánů, je plné vynětí těchto orgánů z dosahu vlády v otázkách počtu služebních míst a objemu prostředků na platy podle ustanovení § 17 odst. 3 posuzovaného zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, z hlediska ústavnosti disproporční. Za systémové, ústavně konformní a zároveň i odpovídající požadavkům unijního práva je třeba pokládat zabudování jen nutných prvků nezávislosti v právním řádu, neboť se jedná o výjimku ze zásady národní institucionální autonomie.

Požadavek nezávislosti správních orgánů, postulovaný právem Evropské unie, by byl v potřebném rozsahu uspokojen vyjádřením cíle, k němuž má jejich nezávislost sloužit. Nebylo proto namístě omezit výlučné oprávnění vlády schvalovat systemizaci výslovným výčtem správních úřadů a způsobem, jak je uvedeno v ustanovení § 17 odst. 3 věty čtvrté posuzovaného zákona, nýbrž stanovení počtu služebních míst a objemu prostředků na platy mělo být obecnou formulací vázáno na plnění úkolů těchto orgánů, vyplývajících z unijního práva, resp. z rozhodnutí unijních orgánů na

Sbirka_nalezu-77.indd 864 18.11.16 13:59

něm založených. Takový odkaz na právo Evropské unie, a tím i na jeho vlastní zdroje legitimity a odpovědnosti by měl Ústavní soud pokládat za překlenutí hrozby demokratického deficitu, která vyplývá z jistého rozvolnění vztahu přímé politické odpovědnosti vlády vůči Parlamentu v důsledku nezávislého postavení těchto správních orgánů (srov. Handrlica, J. Nezávislé správní orgány. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 3/2009, s. 88).

Samotná námitka navrhovatele ohledně porušení postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je tedy relevantní pouze v rozsahu, v němž vynětí správních orgánů z výlučného oprávnění vlády stanovit jejich systemizaci překračovalo rámec požadavku nezávislosti, založený na předpisech práva Evropské unie.

Sbirka_nalezu-77.indd 865 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 866 18.11.16 13:59

Č. 123
K návrhu na zrušení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
K pokutě za opožděné tvrzení daně

Základními charakteristikami jednání, které je sankcionováno cestou správního trestání, je jak jeho protiprávnost, tak jeho škodlivost. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je daňové přiznání, hlášení nebo vyúčtování podané daňovým subjektem „základem pro správné zjištění a stanovení daně". Správné zjištění a stanovení daní je spolu se zabezpečením jejich úhrady cílem správy daní (§ 1 odst. 2 daňového řádu). Podání příslušného daňového tvrzení řádně a včas je tedy klíčovou podmínkou pro to, aby správa daní mohla být vůbec vykonávána, resp. aby mohlo být dosaženo jejího cíle.

Ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, upravuje pokutu za opožděné tvrzení daně, která je sankcí za podání daňového přiznání nebo dodatečného daňového přiznání po stanovené lhůtě nebo za jejich nepodání vůbec. Pokuta vzniká přímo ze zákona *(ex lege)* ve stanovené výši odvozené od výše placené daně, narůstá v čase v závislosti na délce prodlení s učiněním daňového tvrzení a má stanovenu minimální a maximální hranici pro případ, že daňové tvrzení není podáno vůbec, a to ani po stanovené lhůtě. Pokuta za opožděné tvrzení daně představuje zejména motivaci k včasnému podávání daňových tvrzení, bez nichž není efektivní správa daní možná. Nesplnění povinnosti tvrzení daně je třeba obecně považovat za ohrožení samotného zjištění a stanovení daně a následně i její úhrady, tj. dochází zde k ohrožení cíle správy daní jako takové.

Ustanovení § 250 daňového řádu je slučitelné s principy právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a nepředstavuje rozpor s čl. 1 a čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 24/14 ve věci návrhu Městského soudu v Praze na zrušení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, za účasti

Sbirka_nalezu-77.indd 867 18.11.16 13:59

Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 187/2015 Sb.).

Výrok

Návrh na zrušení ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Dne 24. listopadu 2014 byl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu") doručen návrh Městského soudu v Praze (dále jen „navrhovatel") na zrušení ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „daňový řád").

2. U navrhovatele jsou vedeny pod sp. zn. 11Af 76/2011, 11Af 77/2011 a 11Af 78/2011 tři žaloby žalobce – společnosti Internet Mall, a. s., (dále jen „žalobce") proti žalovanému Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu, jimiž se domáhá zrušení rozhodnutí bývalého Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 21. října 2011 č. j. 12887/11-1500-106054, č. j. 12888/11-1500-106054 a č. j. 12889/11-1500-106054, kterými byla zamítnuta odvolání žalobce proti platebním výměrům vydaným Finančním úřadem pro Prahu 7. Uvedenými platebními výměry byla žalobci podle ustanovení § 250 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, uložena pokuta za opožděné podání daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období únor 2011 ve výši 51 092 Kč, za zdaňovací období březen 2011 ve výši 217 812 Kč a za zdaňovací období duben 2011 ve výši 16 998 Kč.

3. Usnesením ze dne 24. července 2014 č. j. 11Af 76/2011-38 navrhovatel spojil všechny tři žaloby žalobce ke společnému projednání a rozhodnutí pod spisovou značkou 11Af 76/2011. Žalobce namítal, že v daném případě nebyly řádně posouzeny okolnosti naplnění zákonných předpokladů pro uložení pokuty, a dále namítal nepřiměřenou tvrdost při ukládání výše pokuty. Přestože daňový řád v ustanovení § 250 výslovně předpokládá sankci *ex lege* automaticky, nelze podle názoru žalobce pominout ústavní požadavek přiměřenosti ukládané sankce, proto by měly být použity spíše principy správního práva a přiměřeného správního trestání. V této souvislosti žalobce poukázal na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ohledně proporcionality při ukládání sankcí v rámci základních zásad správy daní a žalobce z uvedeného odvozuje, že uložení

Sbirka_nalezu-77.indd 868 18.11.16 13:59

sankcí je nesprávné, neboť je v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

4. Navrhovatel žalobcem namítaný rozpor žalobou napadených rozhodnutí se zásadou proporcionality při ukládání sankcí shledal důvodným s ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.), v němž se Ústavní soud zabýval otázkou zásady proporcionality při ukládání pokut podle ustanovení § 106 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Ústavní soud v citovaném nálezu dospěl k závěru, že zakotvení minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávního jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku je, že se omezuje prostor pro správní uvážení příslušných státních orgánů, což má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládání trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních orgánů. Může se tak jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům.

5. Navrhovatel má za to, že závěry Ústavního soudu ohledně aplikace zásady proporcionality při ukládání sankcí uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 lze vztáhnout i na ustanovení § 250 daňového řádu, neboť toto ustanovení zcela vylučuje úvahu správního úřadu o závažnosti a o důsledcích protiprávního jednání, které spočívá v tom, že daňový subjekt podal opožděné daňové přiznání. Striktně stanovená sazba staví podle názoru navrhovatele správní úřad do role, kdy pouze vypočítá výši sankce, aniž by mohl uvážit okolnosti konkrétního případu.

6. Navrhovatel rovněž zdůraznil, že podle jeho názoru v napadeném ustanovení jde o sankci z prodlení úkonu daňového subjektu a není žádný důvod pro to, aby se výše sankce odvíjela od výše stanovené daně. Zatímco v případech samotné pozdní platby lze akceptovat, že výše penále či úroku se od výše pozdně uhrazené platby odvíjí (byť nejde o sankci), v případě, kdy daňový subjekt je sankcionován za pozdní podání daňového přiznání, stanovení výše sankce podle výše daně k daňovému přiznání se vztahující postrádá racionální důvody. To platí zejména za situace, kdy je správnímu úřadu znemožněno reflektovat konkrétní okolnosti konkrétního případu.

7. Nynější úprava podle tvrzení navrhovatele jednak znamená zásah do základního práva podle čl. 11 Listiny, přičemž způsob výpočtu umožňuje zásah do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou v případech, kdy jde o daňový subjekt, který v důsledku své ekonomické aktivity

Sbirka_nalezu-77.indd 869 18.11.16 13:59

má vysokou daňovou povinnost, od níž se zcela mechanicky vypočítává sankce za pozdní podání daňového přiznání. Jednak je stávající úpravou narušeno i ústavní právo rovnosti subjektů v jejich právech podle čl. 1 Listiny. Shodné porušení zákonem stanovené povinnosti – tj. pozdní podání daňového přiznání – bude mít totiž za následek různý postih, kdy daňový subjekt, který má nižší daňovou povinnost, bude sankcionován nižší pokutou než subjekt s vyšší daňovou povinností, aniž by pro to byl jakýkoliv racionální důvod, který by rozdílnost postihu shodného porušení zákona ospravedlňoval. Skutečnost, že je stanovena nejnižší a nejvyšší sankce, podle názoru navrhovatele uvedený zásah do rovnosti práv neodstraňuje.

8. Navrhovatel je toho názoru, že na základě shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 se ocitl v procesní situaci, v níž nemá najisto postaveno, nakolik je důvodná žalobní námitka žalobce ohledně porušení zásady proporcionality, podle níž by správce daně měl zohledňovat při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určitého daňového subjektu a jeho oprávněné zájmy tak, aby jeho postup nebyl vůči němu nepřiměřeně tvrdý. Sporné ustanovení § 250 daňového řádu vede k omezení možnosti správního úřadu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a jeho poměrům. Proto navrhovatel postupoval podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, řízení usnesením ze dne 7. října 2014 č. j. 11Af 76/2011-54 přerušil, a to za účelem předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a veřejnému ochránci práv.

10. Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy Jana Hamáčka v souladu se zavedenou praxí se ve svém vyjádření ze dne 30. prosince 2014 omezila na popis průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona, jehož ustanovení je navrhováno ke zrušení. Poslanecká sněmovna konstatovala, že s návrhem zákona a jeho pozdějšími změnami vyslovily ústavně předepsaným postupem souhlas obě komory Parlamentu, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a aby rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

11. Senát ve svém vyjádření ze dne 18. prosince 2014 prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha uvedl, že ustanovení § 250 daňového řádu bylo schváleno dne 22. července 2009 jako součást zákona č. 280/2009 Sb. Napadené ustanovení § 250 tohoto zákona, ostatně tak jako celý zákon, nabylo účinnosti dnem 1. ledna 2011. Plénum Senátu projednalo návrh zákona obsažený v senátním tisku č. 132 na své 9. schůzi dne 22. července

Sbirka_nalezu-77.indd 870 18.11.16 13:59

2009. Samostatně k ustanovení § 250 žádný ze senátorů nevystoupil. Dva senátoři navrhli v rámci obecné rozpravy návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou a Senát po skončení rozpravy tento návrh přijal, když v hlasování č. 22 za přítomnosti 71 senátorů pro návrh hlasovalo 62, proti 4 (usnesení č. 240).

12. Ustanovení § 250 daňového řádu bylo novelizováno v části druhé v čl. III v bodech 54 a 55 zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů. Tento zákon byl Senátu postoupen dne 22. listopadu 2011. Plénum Senátu projednalo návrh zákona obsažený v senátním tisku č. 240 na své 14. schůzi dne 8. prosince 2011. K uvedenému tisku vystoupilo 13 senátorů, někteří opakovaně. Po podrobné rozpravě plénum Senátu přijalo pouze pozměňovací návrhy garančního výboru a poté v hlasování č. 36 za přítomnosti 66 senátorů, 64 hlasy pro, 1 hlasem proti, přijalo usnesení č. 435, na základě kterého byl návrh zákona vrácen se schválenými pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně.

13. Dále bylo ustanovení § 250 daňového řádu novelizováno v části dvanácté v čl. XXI v bodu 116 zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů. Návrh tohoto zákonného opatření obdržel Senát v 9. funkčním období od vlády dne 25. září 2013. Plénum Senátu projednalo návrh zákonného opatření obsažený v senátním tisku č. 184 na své 14. schůzi dne 10. října 2013. K uvedenému tisku vystoupilo 14 senátorů, někteří opakovaně. Diskuse se v obecné rozpravě vedla zejména o nezbytnosti přijetí změn v právním řádu, které souvisejí s rekodifikací občanského zákoníku. Po skončení podrobné rozpravy Senát přijal pozměňovací návrhy a ztotožnil se s vládou uvedenými důvody ohledně nezbytnosti zákonného opatření. V hlasování č. 22 za přítomnosti 62 senátorů, 55 hlasy pro, nikdo proti, Senát schválil vládní návrh zákonného opatření ve znění přijatých pozměňovacích návrhů (usnesení č. 352). Závěrem svého vyjádření Senát uvedl, že je na Ústavním soudu, aby věc posoudil a rozhodl, zda napadené ustanovení obstojí v kontextu ústavního pořádku České republiky.

14. Vláda sdělila Ústavnímu soudu dne 29. prosince 2014, že na svém jednání dne 22. prosince 2014 projednala materiál „návrh na vstup vlády České republiky do řízení vedeného před Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 24/14“ a přijala k němu usnesení č. 1089, kterým schválila vstup do uvedeného řízení a uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Mgr. Jiřímu Dienstbierovi ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem financí vypracovat vyjádření vlády k návrhu.

15. Dne 15. ledna 2015 vláda předložila Ústavnímu soudu obsáhlé vyjádření, ve kterém uvedla, že názor navrhovatele nesdílí. Ústavní soud považuje za účelné z vyjádření předloženého vládou uvést následující:

Sbirka_nalezu-77.indd 871 18.11.16 13:59

16. Institut pokuty za opožděné tvrzení daně

[1] Pokuta za opožděné tvrzení daně je sankcí za podání daňového přiznání, hlášení nebo vyúčtování po stanovené lhůtě nebo za jejich nepodání vůbec. Pokuta vzniká přímo ze zákona *(ex lege)* ve stanovené výši odvozené od daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, která je předmětem opožděného či nepodaného daňového tvrzení. Konkrétně pokuta vzniká ve výši 0,05 % stanovené daně nebo daňového odpočtu, resp. 0,01 % stanovené daňové ztráty. Pokuta má zčásti charakter časové sankce, tj. výše pokuty narůstá v čase v závislosti na délce prodlení s učiněním daňového tvrzení, v určitých případech má však pokuta stanovenu minimální a maximální hranici. Maximální hranice se použije též v případě, že daňové tvrzení není podáno vůbec, a to ani po stanovené lhůtě. Správce daně pokutu daňovému subjektu sdělí platebním výměrem (deklaratorním rozhodnutím) a současně ji předepíše do evidence daní. Pokuta je splatná do třiceti dnů ode dne oznámení tohoto platebního výměru, proti kterému je možné podat odvolání, jehož podání ale nemá odkladný účinek.

[2] Svou povahou pokuta nahradila institut zvýšení daně, který byl upraven v ustanovení § 68 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle něhož správce daně mohl (ale nemusel), nebylo-li daňové přiznání nebo hlášení podáno včas, zvýšit vyměřenou daň až o 10 %. Jiným způsobem (např. stanovením minimální či maximální výše) nebyla tato sankce limitována. Zda zvýšení daně správce daně uložil, záviselo na jeho správním uvážení, tj. tato sankce nebyla ukládána automaticky.

[3] Zákonodárce v nové právní úpravě daňového řádu účinné od roku 2011 naproti tomu zvolil cestu sankce ukládané *ex lege*, tj. řešení v podobě sankcionování porušení povinnosti předvídatelným a dopředu určitelným způsobem, který vylučuje libovůli ze strany rozhodujícího orgánu a snižuje korupční potenciál.

17. Protiprávnost a škodlivost porušení povinnosti tvrzení daně

[4] Základními charakteristikami jednání, které je sankcionováno cestou správního trestání, je jak jeho protiprávnost, tak jeho škodlivost. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je daňové přiznání, hlášení nebo vyúčtování podané daňovým subjektem „základem pro správné zjištění a stanovení daně". Správné zjištění a stanovení daní je spolu se zabezpečením jejich úhrady cílem správy daní (viz § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Důvodová zpráva k daňovému řádu k tomu uvádí, že „v tomto ohledu cíl správy daní navazuje na smysl samotné existence daní, kterým je zajištění financování veřejných potřeb společnosti, třebaže toto není explicitně stanoveno v zákoně. Jde tedy o zajištění účasti jednotlivce (daňového subjektu) na nákladech nutných k účinnému fungování státního aparátu a zajištění veřejných služeb. Jde tedy o to realizovat zákonem nebo na základě zákona stanovený příjem veřejného rozpočtu".

Sbirka_nalezu-77.indd 872 18.11.16 13:59

[5] Úprava institutu pokuty za opožděné tvrzení daně je mimo jiné důsledkem skutečnosti, že správa daní je obecně postavena na principu, podle něhož má daňový subjekt povinnost a břemeno tvrzení ohledně svých daňových povinností. Povinnost tvrzení spočívá v povinnosti podat daňové tvrzení a tvrdit v něm skutečnosti důležité pro správu daní. Břemeno tvrzení daňový subjekt unese, pokud se správce daně tvrzené skutečnosti dozví, tj. daňový subjekt nejenže v daňovém tvrzení uvede potřebné údaje, ale daňové tvrzení též podá správci daně. Základním předpokladem unesení břemene tvrzení je tak splnění povinnosti tvrzení. Důvodová zpráva k § 1 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, k tomu uvádí: „Daňový subjekt tak spolupracuje při stanovení daňové povinnosti se správcem daně zejména tím, že správně tvrdí výši daně, kterou je zároveň povinen uhradit. Správce daně pak podrobí toto tvrzení revizi, jejímž výsledkem je akceptace tvrzené částky a deklaratorní stanovení daně nebo změna spočívající ve změně tvrzené částky tak, aby výsledná daň odpovídala daňové povinnosti dané zákonem.“ Podání příslušného daňového tvrzení řádně a včas je proto klíčovou podmínkou pro to, aby správa daní mohla být vůbec vykonávána, resp. aby mohlo být dosaženo jejího cíle. Ačkoliv procesní úprava správy daní obsahuje postupy, které umožňují správné zjištění a stanovení daně i bez součinnosti s daňovým subjektem (typicky není-li možné stanovit daň na základě dokazování, stanoví ji správce daně na základě pomůcek podle § 98 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), platí, že se jedná o postupy subsidiární, které z principu nastupují až tehdy, pokud daňový subjekt nedostojí své povinnosti tvrzení daně.

[6] Pokuta za opožděné tvrzení daně stíhá nesplnění samotné povinnosti tvrzení daně, které ukládá daňový řád, popřípadě jiné daňové zákony. Tím je naplněn prvek protiprávnosti v sankcionovaném jednání daňového subjektu. Naopak v případě, že daňový subjekt povinnost tvrzení daně splní, není rozhodné, zda byla daň tvrzena správně či zda byla následně tvrzená daň uhrazena (v těchto případech mohou při naplnění dalších zákonných podmínek nastoupit sankce v podobě penále, resp. úroku z prodlení). Porušení povinnosti tvrzení daně nutně musí být zákonem sankcionováno, jelikož jinak by zákonem stanovená povinnost daňového subjektu tvrdit daň byla imperfektní normou. Ostatně samotnou existenci sankce za porušení povinnosti řádně tvrdit daň nerozporuje ani navrhovatel.

[7] Pokud jde o škodlivost sankcionovaného jednání, ta nastane v případě, kdy porušení zákonné povinnosti vede k ohrožení určitého veřejného zájmu. V daném případě lze s ohledem na výše uvedenou skutečnost, že daňové tvrzení je základem pro správné zjištění a stanovení daně, říci, že nesplnění povinnosti tvrzení daně je třeba obecně považovat za ohrožení samotného zjištění a stanovení daně a následně i její úhrady, tj. dochází zde k ohrožení cíle správy daní jako takové. Nesplnění povinnosti tvrzení

Sbirka_nalezu-77.indd 873 18.11.16 13:59

daně je ostatně obvyklým formálním projevem jednání, které má materiálně charakter zatajení skutečností rozhodných pro správu daní, ať již úmyslně, nebo z nedbalosti. Již samotný stav, kdy správce daně je nucen zjistit a stanovit daň bez součinnosti s daňovým subjektem, je obecně nežádoucí, nehledě na případy, kdy se např. jedná o důsledek úmyslné snahy o daňový únik.

[8] S ohledem na uvedené tak lze dovodit příčinnou souvislost mezi nesplněním povinnosti tvrzení daně a následkem v podobě toho, že daň není zjištěna, stanovena a uhrazena, popřípadě jsou tyto kroky významně ztíženy. Podle důvodové zprávy k daňovému řádu je správa daní „výsledkem spolupůsobení i dalších osob, zejména daňových subjektů, které plněním svých povinností zásadním způsobem ovlivňují úspěšnost výkonu berního práva (povinnost tvrzení daně, důkazní břemeno)".

[9] Sekundárním škodlivým následkem, který nesplnění povinnosti podat daňové tvrzení vyvolává, je potenciální vznik administrativních nákladů s tím spojených. Správce daně musí jednak toto pochybení odhalit (což nemusí být ve všech případech jednoduchá záležitost), následně musí zahájit proceduru k odstranění nežádoucího stavu (vydání výzvy podle § 145 daňového řádu).

[10] Navrhovatel v dané souvislosti vychází z předpokladu, že porušení povinnosti tvrzení daně je formálně vždy stejným deliktem bez ohledu na to, jakého předmětu tvrzení se týká (pozdní podání daňového přiznání je označeno za „shodné porušení zákonem stanovené povinnosti" bez ohledu na to, jak vysoká je daňová povinnost, která je předmětem tvrzení). Tak tomu ovšem ve skutečnosti není. Povinnost tvrzení daně není „pouhou" formální oznamovací povinností či méně významným administrativním požadavkem, ale jedná se – jak bylo uvedeno výše – o esenciální prvek správy daní, na kterém je zjištění, stanovení i uhrazení daně, a tedy dosažení cíle správy daní, do značné míry závislé. Řádná spolupráce daňových subjektů při tvrzení jejich daňové povinnosti je základním prvkem nezbytným pro fungování daňového systému. Je proto logické, že důsledek nesplnění povinnosti tvrzení daně v podobě ztížení či znemožnění zjištění, stanovení a uhrazení daně je svojí závažností a rozsahem svého dopadu na zákonnost, řádný výkon veřejné moci i na veřejné rozpočty do značné míry odvislý od předmětu tvrzení samého, tj. především od výše tvrzené daně. Je evidentní, že nepodání daňového přiznání k vyšší daňové povinnosti má v jinak obdobných případech závažnější důsledky než nepodání přiznání k daňové povinnosti nižší. Navázání pokuty za opožděné tvrzení daně na výši daně, která je předmětem opožděného či vůbec nepodaného daňového tvrzení, proto bylo ze strany zákonodárce racionálním opatřením, které mimo jiné reflektuje škodlivost (nebezpečnost) daného deliktního jednání.

Sbirka_nalezu-77.indd 874 18.11.16 13:59

[11] Obdobný závěr platí i v případě daňových odpočtů, neboť cílem správy daní je správné zjištění a stanovení daně, a to bez ohledu na to, zda jde z pohledu státu o daňovou povinnost pozitivní nebo negativní. V obou případech je veřejným zájmem, aby práva a povinnosti při správě daní byly postaveny najisto v zákonem předpokládaném okamžiku, a to tím více, čím více se jedná o vyšší peněžité plnění.

[12] Navrhovatel rovněž odhlíží od výše uvedené skutečnosti, že výše pokuty za opožděné tvrzení daně je odvozena nejen od výše daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, které jsou předmětem tvrzení, ale současně obsahuje i časový prvek, kdy celková výše pokuty narůstá s délkou doby, po niž není povinnost tvrzení daně splněna. Odvození výše pokuty jak od výše daně, která je předmětem tvrzení, tak od doby neplnění povinnosti tvrzení daně je logickým důsledkem provázanosti obou prvků, jejichž škodlivost se v čase i v rozsahu umocňuje.

[13] Názor navrhovatele, podle něhož by za formálně shodné jednání (nesplnění povinnosti tvrzení) měla následovat shodná sankce bez ohledu na výši daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, které jsou předmětem tvrzení, je tak třeba odmítnout i s poukazem na obecný princip správního i trestního práva, podle něhož se závažnost spáchaného deliktu odvozuje mimo jiné od závažnosti (skutečně či potenciálně) způsobeného následku. Tento následek je pak často přímo či nepřímo kvantifikován v dotčených majetkových či jiných hodnotách, a presumuje tak do značné míry rozhodnutí orgánu veřejné moci v konkrétní věci. Na rozdíl od řady souvisejících okolností, které mohou ovlivňovat výsledek posouzení konkrétního případu (mezi které patří i navrhovatelem zdůrazňované přihlédnutí k osobě pachatele deliktu), je závažnost následku v řadě případů zakomponována přímo do samotné skutkové podstaty správního deliktu či trestného činu (typicky v případě kvalifikovaných skutkových podstat), popř. je od ní odvozena dělicí hranice mezi jednotlivými druhy deliktního jednání. V praxi tak dochází k tomu, že ačkoliv jde v jednotlivých případech o formálně shodná jednání (např. o trestný čin krádeže provedený za jinak obdobných okolností), je pro posouzení závažnosti daného jednání (a i pro následné stanovení výše sankce) klíčová právě majetková hodnota, která byla sankcionovaným jednáním dotčena. To platí i pro nesplnění povinnosti tvrzení daně, jehož závažnost odpovídá zejména výši daně, jejíž zjištění, stanovení a úhrada byly nesplněním povinnosti ztíženy či znemožněny. Pokud navrhovatel tvrdí opak, lze to s využitím výše uvedeného příkladu trestného činu krádeže připodobnit k tomu, kdyby tvrdil, že „nezáleží na tom, zda pachatel ukradl 1 korunu nebo 1 milión korun, stejně jde stále o krádež".

18. K okolnostem konkrétního případu

[14] K okolnostem konkrétního případu, v návaznosti na nějž byl návrh Ústavnímu soudu podán, je třeba uvést, že se ve stručnosti jednalo

Sbirka_nalezu-77.indd 875 18.11.16 13:59

o situaci, kdy daňový subjekt podal daňová přiznání u správce daně elektronicky, avšak nikoliv některým ze způsobů, které daňový řád předpokládá jako přípustné formy podání v ustanovení § 71 odst. 1. Pro takové případy zná zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, podle ustanovení § 71 odst. 3 možnost dodatečného potvrzení či zopakování podání některým ze zákonných způsobů ve lhůtě 5 dnů s tím, že v takovém případě jsou účinky původního podání zachovány. Pokud není podání tímto způsobem zopakováno nebo potvrzeno, hledí se na něj, jako kdyby nebylo vůbec podáno. Možnost dodatečného potvrzení či zopakování podání nicméně daňový subjekt nevyužil a daňová přiznání poté podal opožděně až na výzvu správce daně.

[15] Uvedenou situaci nelze považovat za důvod zakládající případnou menší závažnost porušení povinnosti tvrzení daně. Požadavek na dodržení zákonného způsobu činění podání je základem pro jakýkoliv efektivní výkon veřejné moci a pro zajištění toho, aby veškerá podání vůči orgánům veřejné moci byla skutečně autentickým projevem vůle subjektů, které je činí. Tento princip platí pro všechny procesní řády v rámci právního řádu (správní řád, občanský soudní řád atd.). Možnost zachování účinků podání v případě jeho potvrzení či zopakování podle § 71 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je rovněž obecným pravidlem známým jak z procesní úpravy používané správními orgány obecně, tak soudy (viz § 37 odst. 4 správního řádu nebo § 42 odst. 2 občanského soudního řádu). Současně se jedná o jistou formu benevolence vůči podatelům, kteří mají možnost nedostatečnost původního podání dodatečně napravit. Rozhodně však nelze to, že daňový subjekt učinil podání způsobem, který zákon nezná, a současně ani nevyužil možnost nápravy podle § 71 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, považovat za „polehčující okolnost" v daném případě. Takový postup by vedl k relativizaci právní úpravy podání nejen v daňové oblasti a k oslabení respektu k potřebě plnit elementární zákonné povinnosti. Současně by byla oslabena platnost principu „právo patří bdělým".

19. K údajnému porušení práva vlastnit majetek a principu proporcionality sankce

[16] Lze souhlasit s tím, že sankce za správní delikt, a tedy i za platební delikt, by neměla mít likvidační charakter, tj. neměla by představovat neúměrně intenzivní zásah do majetkových poměrů jedince, a tedy i porušení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Zákon by tedy při nastavení parametrické výše sankce měl zohlednit kritérium přiměřenosti (proporcionality).

[17] Jedním z legislativních způsobů, jak likvidační charakter sankce potlačit, je využití institutu moderace výše sankce na základě zohlednění konkrétních poměrů sankcionovaného subjektu, tedy za využití diskrece při rozhodování správního orgánu, který sankci ukládá. Tento způsob je

Sbirka_nalezu-77.indd 876 18.11.16 13:59

typický pro správní delikty v užším slova smyslu. Naopak pro tzv. platební delikty je typická absence diskrece při jejich ukládání. Tyto delikty vznikají *ex lege* a jejich výše je určena zpravidla procentem (např. úrok z prodlení, penále).

[18] Nelze přisvědčit tomu, že absence diskrece při určování výše sankce by automaticky znamenala likvidační charakter dané sankce, resp. zásah do majetkových poměrů jedince s nepřípustnou intenzitou. V takovém případě by *ad absurdum* byly likvidační prakticky všechny sankce za platební delikty.

[19] Důvody, proč je ze strany zákonodárce volena varianta sankce vznikající *ex lege* v předem dané výši odvozené procentem z určitého základu, případně ohraničené minimální či maximální pevnou hranicí, jsou tyto: (i) předvídatelnost a s tím související právní jistota, (ii) zamezení libovůle ze strany orgánu veřejné moci, (iii) snížení rizika korupce, (iv) administrativní zvladatelnost, (v) rychlost řízení. Sankce ukládané při správě daní se od jiných správních deliktů odlišují mimo jiné tím, že jsou z povahy věci ukládány v mnohonásobně vyšších počtech případů, které se v čase více méně opakují. Prvek administrativní zvladatelnosti, který je úzce spojen s nutností zajistit přiměřenou rychlost řízení, má proto v případě platebních deliktů podstatně větší význam než v případě správních deliktů obecně. Vznik sankce *ex lege* v těchto případech mimo jiné umožňuje zapojit vyšší míru automatizace jejich ukládání u správce daně, bez níž je správa těchto sankcí jen obtížně uskutečnitelná.

[20] To, zda bude v případě konkrétní sankce zvolena varianta jejího ukládání ze zákona, anebo naopak bude využita diskrece, je do značné míry otázkou legislativně-politickou. „Žádné obecné pravidlo pro zákonodárce tu sice neexistuje, nicméně vždy by se mělo při rozhodování, je-li diskrece možná či dokonce nutná, brát v úvahu to, zda riziko spojené s nezbytnou mírou právní nejistoty, která z umožnění diskrece plyne, je dostatečně vyvážené potřebami správní racionality a akceschopnosti fungování veřejné správy. Řešení by přitom mělo být učiněno na základě věcných, racionálních úvah, přinejmenším pak s přihlédnutím k tomu, jak se osvědčila dosavadní praxe." (Mates, P. Místo diskrece ve správním trestání. Právní rozhledy č. 22/2014, Praha, Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., s. 772).

[21] V případě sankcí (platebních deliktů), které běžně daňové předpisy stanoví, se nejedná o pevné sankce v pravém slova smyslu, nýbrž jde o sankce stanovené určitým procentem z výše peněžitého plnění, kterého se porušení daňové povinnosti v konkrétním případě týká. Tedy v jednotlivých případech bude výše pokuty rozdílná, a to do značné míry v závislosti na intenzitě porušení daňové povinnosti, pro které je rozsah peněžitého plnění, jehož se porušení týká, klíčový. Tento rozsah též do značné míry reflektuje individuální ekonomické poměry sankcionovaného subjektu,

Sbirka_nalezu-77.indd 877 18.11.16 13:59

které jsou pro rozsah peněžitého plnění určující, neboť výše daňové povinnosti (tedy i daně, která má být tvrzena) je zpravidla přímo úměrná ekonomickým aktivitám daňového subjektu, popřípadě jeho majetku.

[22] Ačkoliv tedy sankce za správní delikty při správě daní nejsou zpravidla nastaveny tak, aby docházelo k individuálnímu přezkumu poměrů sankcionovaného subjektu v každém jednotlivém případě, obsahuje již samo celkové systémové nastavení jejich konstrukce zabudovaný „automoderační" mechanismus, kdy je výše sankce (tedy v tomto případě procentuální hodnota) určena zákonodárcem přímo v zákoně a sama zohledňuje závažnost porušení daňové povinnosti a do značné míry i individuální ekonomické poměry sankcionovaného subjektu.

[23] Z výše uvedeného jasně plyne, že se nelze ztotožnit s tvrzením uvedeným v návrhu, že může v krajních případech dojít až k nepřiměřenému zásahu do majetkových poměrů jedince při ukládání pokuty podle § 250 daňového řádu. Právě naopak to, že je „všem měřeno stejným metrem", přispívá ke spravedlivému nastavení systému sankcí při správě daní.

20. K judikatuře zabývající se principem proporcionality sankcí

[24] Pokud jde o v návrhu citovanou judikaturu Ústavního soudu, jsou její závěry na daný případ aplikovatelné pouze částečně. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 nelze na tento případ aplikovat bez dalšího, a to z následujícího důvodu. V případě, kterým se tento nález zabývá, se jednalo o pevně stanovenou spodní hranici pokuty, kterou mohl (resp. musel) příslušný správní orgán v případě porušení stanovených povinností uložit, přičemž možnost moderace byla dána pouze v podobě zvýšení uložené pokuty. Z povahy věci se tak jednalo o typově rozdílnou sankci, než která je napadána v návrhu. Totéž platí např. i pro dřívější obdobný nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.).

[25] Zmínit lze i nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), který se rovněž zabýval otázkou stanovení určité pevně dané výše pokuty (zde jako minimální výše pokuty). Argumentace Ústavního soudu uvedená v tomto nálezu svědčí spíše skutečnosti, že ve specifických případech nelze přísný postih cestou správního trestání bez možnosti moderace považovat za projev nepřiměřené tvrdosti. V uvedeném nálezu je doslova uvedeno: „Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit ‚nulovou' hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality

Sbirka_nalezu-77.indd 878 18.11.16 13:59

mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.“ Ústavní soud rovněž konstatoval, že vyloučením diskrece při rozhodování správního orgánu „lze dosáhnout i sekundárních pozitivních výsledků – totiž omezení interpretační libovůle policejních a správních orgánů při praktické aplikaci předpisů a omezení korupčního jednání při vyměřování sankcí“.

[26] Konečně je třeba odkázat i na nález Ústavního soudu ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (N 176/71 SbNU 81; 375/2013 Sb.), který se zabýval návrhem na zrušení institutu pokuty v případě použití zajištění daně na úhradu daně podle § 43 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a to rovněž z důvodu údajného porušení principu proporcionality sankce v důsledku jejího vzniku *ex lege* procentní sazbou z daňového nedoplatku. Ústavní soud návrh na zrušení předmětné sankce zamítl, což mimo jiné zdůvodnil tím, že „nemůže odhlédnout od skutečnosti, že napadená právní norma požadavek diferenciace sankcí respektuje již tím, že uložená pokuta je závislá na výši nedoplatku ke spotřební dani. Z tohoto pohledu lze ohledně výše předmětné sankce konstatovat, že ve svém důsledku odráží objem finančních prostředků pohybujících se v obchodu s minerálními oleji, lihem, pivem, vínem a meziprodukty a tabákovými výrobky, kterému odpovídá výše daně, kterou je daňový subjekt povinen přiznat a zaplatit …“. Z uvedeného vyplývá, že sankce odvozená od výše daňové povinnosti, jíž se sankcionované pochybení týká, v sobě obecně obsahuje jistý prvek diferenciace, který je schopen do jisté míry nahradit absenci diskrece v případě vzniku sankce *ex lege*.

[27] S uvedenými nálezy Ústavního soudu je třeba v obecné rovině souhlasit. Vzhledem k výše uvedenému je současně nutno konstatovat, že materiální podoba pokuty podle § 250 daňového řádu vychází z obecně stanovených právních principů a požadavků společnosti, a není tak s nimi v rozporu. Srovnávání této pokuty s některými pokutami, které neobstály v testu ústavnosti provedeném v uvedených nálezech Ústavního soudu, není do značné míry relevantní, resp. citované nálezy Ústavního soudu ve skutečnosti svědčí ústavní konformitě sankce podle § 250 daňového řádu.

[28] Požadavek diferenciace sankcí na bázi diskrece při rozhodování o jejich udělení ostatně není a nemůže být absolutní a ani Ústavní soud takový požadavek neformuloval. V případě některých „tradičních“ sankcí není diferenciace ostatně ani technicky možná (např. u některých sankcí podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů – „propadnutí majetku“ a „propadnutí náhradní hodnoty“, popř. „ztráta čestných titulů“, „ztráta vojenské hodnosti“ či „vyhoštění“).

21. Prvky moderace a proporcionality v platné úpravě pokuty

[29] Jakkoliv z výše uvedených skutečností vyplývá, že existence pokuty vznikající *ex lege* není *a priori* rozporná s principem proporcionality, což

Sbirka_nalezu-77.indd 879 18.11.16 13:59

platí i pro pokutu za opožděné tvrzení daně, je třeba zdůraznit, že princip proporcionality hraje v úpravě této pokuty významnou roli. Zákonodárce tak postupně do úpravy této pokuty zakomponoval poměrně velké množství moderačních prvků, které mají zajistit přiměřenost sankce při současném zachování výše popsaných pozitiv jejího vzniku přímo ze zákona. Některé z těchto prvků lze ve srovnání s jinými sankcemi za platební delikty nalézt unikátně pouze u pokuty za opožděné tvrzení daně. V konkrétní rovině se jedná o tyto moderační prvky, které obecně sledují cíl zmírnění sankce v případech, kdy konkrétní pochybení vykazuje menší míru škodlivosti:

- „automoderační" mechanismus v procentuálním nastavení výše pokuty úměrně výši daně, která měla být předmětem tvrzení, tj. mechanismus do určité míry zohledňující i ekonomické poměry daňového subjektu (viz výše),
- skutečnost, že pokuta nevzniká, pokud zpoždění s podáním daňového tvrzení nebylo delší než 5 pracovních dnů – tímto způsobem dochází k toleranci bagatelních překročení lhůty pro stanovení daně, jejichž škodlivost je relativně nízká,
- úprava „zastropování" výše pokuty, tj. stanovení maximální výše, jakou může pokuta v konkrétním případě dosáhnout (nejvýše 5 % stanovené daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, resp. nejvýše 0,5 % celkové částky daně, kterou byl povinen v hlášení nebo vyúčtování uvést plátce daně; současně nesmí být pokuta vyšší než 300 000 Kč) – tímto je zajištěno, aby výsledná výše pokuty nemohla ve srovnání s výší stanovené daně dosáhnout příliš vysoké (neproporcionální) hodnoty, a to jak z pohledu relativního (procentuální strop), tak z pohledu absolutního (maximální částka),
- přísnější režim pro daňové tvrzení, které nebylo vůbec podáno, oproti tvrzení, které bylo pouze podáno opožděně (§ 250 odst. 4 daňového řádu),
- skutečnost, že pokuta vzniklá v důsledku opožděného podání daňového tvrzení se nepředepíše a daňovému subjektu nevzniká povinnost ji uhradit, dosáhne-li její výše částku menší než 200 Kč (§ 250 odst. 3 daňového řádu) – tímto způsobem opět dochází k toleranci bagatelních pochybení a současně reflektování zásady hospodárnosti a procesní ekonomie,
- snížení výše pokuty na polovinu za splnění zákonných podmínek (§ 250 odst. 7 daňového řádu) – tato forma moderace byla zavedena od roku 2014, přičemž nastupuje v případě, že daňový subjekt splní svoji povinnost podat daňové tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání a v daném kalendářním roce nebylo správcem daně u daňového subjektu v době vydání platebního výměru zjištěno jiné prodlení při podání tvrzení,

Sbirka_nalezu-77.indd 880 18.11.16 13:59

- zvláštní pravidlo pro pokutu za opožděné tvrzení daně u daně z příjmů ze závislé činnosti (§ 38o zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů) – tato forma moderace byla zavedena od roku 2015; spočívá v tom, že je-li část dílčího základu daně z příjmů ze závislé činnosti, ze kterých plátce daně sráží zálohu na daň, vyšší než 50 % celkového základu daně, snižuje se pokuta za opožděné tvrzení daně u daňového přiznání k dani z příjmů fyzických osob na desetinu; tímto způsobem byla odstraněna objektivně existující tvrdost právní úpravy, kdy pokuta za porušení povinnosti tvrzení daně ze strany daňového subjektu byla odvozována z celkové výše daně z příjmů fyzických osob, ačkoliv větší část této daně již byla odvedena plátcem daně z příjmů ze závislé činnosti, a daňový subjekt tak materiálně vzato porušil povinnost tvrzení pouze ohledně daně z jiných svých příjmů než ze závislé činnosti (odstranění této tvrdosti bylo v minulosti požadováno mj. veřejným ochráncem práv).

[30] Společným znakem výše zmíněných moderačních prvků je, že jsou nárokové. Dojde-li ke splnění podmínek předvídaných v zákoně, správce daně k moderaci přistoupí automaticky bez toho, aby o jejich zohlednění bylo nutné žádat. Díky tomu jsou předvídatelné a současně vytváří motivační prvek ke zjednání nápravy pro ty daňové subjekty, které povinnost podat daňové tvrzení poruší.

[31] Dalším způsobem, jak lze s ohledem na individuální situaci ovlivnit dopady sankce na daňový subjekt, je využití možnosti institutu posečkání nebo rozložení úhrady na splátky (srov. § 156 a násl. daňového řádu). Při splnění zákonem předpokládaných podmínek může správce daně na žádost daňového subjektu nebo z moci úřední povolit posečkání úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky.

22. K údajnému porušení principu rovnosti

[32] Ze skutečnosti, že pokuta za opožděné tvrzení daně je navázána na výši daně, která je předmětem tvrzení, navrhovatel rovněž dovozuje, že se jedná o porušení rovnosti daňových subjektů ve vazbě na to, jak vysoká je jejich daňová povinnost. K otázce chápání rovnosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.), podle něhož: „Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám).“ Jak již bylo uvedeno výše, liší se jednotlivé případy porušení povinnosti tvrzení daně svojí závažností, resp. svými důsledky pro dosažení cíle správy daní, zejména podle toho, jaká daňová povinnost je předmětem tvrzení. Není pravda, že pokuta odvozená od výše tvrzené daně diskriminuje část subjektů, neboť především právě výše tvrzené daně zakládá závažnost konkrétního pochybení. Nejedná se o případy vykazující natolik obdobné charakteristiky, aby v jejich případě

Sbirka_nalezu-77.indd 881 18.11.16 13:59

měla být aplikována stejná výše sankce. Nález Ústavního soudu ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (N 176/71 SbNU 81; 375/2013 Sb.) uvádí, že „z postulátu rovnosti sice nevyplývá požadavek obecné rovnosti každého s každým, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými. Ústavní pořádek tedy připouští i zákonem založenou nerovnost, pokud jsou pro to ústavně akceptovatelné důvody".

[33] Z pohledu zajištění rovného a nediskriminačního přístupu k daňovým subjektům má pak zásadní význam právě konstrukce pokuty za opožděné tvrzení daně jako pokuty vznikající *ex lege*. Toto řešení prostřednictvím vyloučení diskrece umožňuje eliminaci libovůle při rozhodovací činnosti správce daně, předchází možnému korupčnímu jednání a činí pokutu předvídatelnou a dopředu určitelnou (tj. pokuta naplňuje princip legitimního očekávání ze strany daňových subjektů). Úprava pokuty tak v řadě aspektů prvek relativní rovnosti daňových subjektů posiluje, k čemuž přispívá i množství zákonem garantovaných moderačních prvků, umožňujících zohlednit vybrané specifické okolnosti jednotlivých případů porušení povinnosti tvrzení daně.

23. Dopady derogace

[34] Pokud jde o kvantitu případů, které by případnou derogací sporného ustanovení byly dotčeny, podle ustanovení § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obecně platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu Ústavním soudem zůstávají nedotčeny. Podle odstavce 2 téhož paragrafu pak obecně platí, že pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Derogace zákonného ustanovení by při respektování těchto pravidel neměla být provedena s účinky *ex tunc,* neboť by se pak jednalo o projev nepřípustné pravé retroaktivity.

[35] Dopad na konkrétní daňové kauzy by s ohledem na výše uvedené zahrnoval (i) případy, v nichž dosud nedošlo k pravomocnému rozhodnutí o povinnosti platit pokutu za opožděné tvrzení daně nebo toto rozhodnutí je předmětem mimořádných opravných a dozorčích prostředků, popřípadě soudního přezkumu, a (ii) případy, v nichž již bylo o povinnosti platit pokutu pravomocně rozhodnuto, avšak dosud nedošlo k její úhradě.

[36] U první skupiny by se derogace projevila v nemožnosti o povinnosti platit pokutu rozhodnout, popřípadě v nezákonnosti dosud nepravomocného rozhodnutí o povinnosti platit pokutu. V případě druhé skupiny by derogace znamenala nevykonatelnost rozhodnutí o povinnosti platit pokutu, která dosud nebyla zaplacena (zcela nebo zčásti). Nejednalo by se pouze o případy, kdy prodlení s realizací platby pokuty je dáno neaktivitou správce daně. Dopady by se totiž projevily i v případech, kdy probíhá

Sbirka_nalezu-77.indd 882 18.11.16 13:59

exekuční řízení (typicky srážkami ze mzdy), nebo v případech posečkání s úhradou pokuty. Efekt derogace by tak paradoxně pozitivně pocítili ti, kteří nesplnili povinnost uhradit pokutu řádně a včas.

[37] Bezprostřední finanční dopady zrušení institutu pokuty za opožděné tvrzení daně nelze ani pro jednu z uvedených skupin případů přesně kvantifikovat, nicméně lze odhadnout, že tento dopad nebude možné označit za zásadní.

[38] Jako mnohem závažnější lze označit důsledky zrušení pokuty za opožděné tvrzení daně *pro futuro*. Především by toto zrušení vedlo dlouhodobě ke zhoršení disciplíny při plnění povinnosti tvrzení daně ze strany daňových subjektů a k nárůstu případů, kdy tato povinnost není plněna. To by se projevilo v nežádoucím nárůstu administrativy spojené s odhalováním případů, kdy daň nebyla tvrzena, a s následným zjednáváním nápravy. V důsledku toho by pak dlouhodobě došlo k oslabení naplňování cíle správy daní v podobě správného zjištění a stanovení daně a zajištění její úhrady. Zrušení předmětné pokuty by znamenalo i negativní signál ve vztahu k obecnému požadavku na to, aby každý plnil své zákonné povinnosti řádně a včas, jakož i oslabení principu „právo patří bdělým". V neposlední řadě by zrušení institutu pokuty za opožděné tvrzení daně mělo negativní precedenční účinek ve vztahu k jiným sankcím v rámci celého právního řádu, které jsou ukládány přímo ze zákona, a tedy i narušení právní jistoty ohledně stávající konstrukce většiny platebních deliktů.

[39] Derogaci právního předpisu či jeho ustanovení Ústavním soudem lze materiálně považovat za legislativní krok svého druhu. Každá změna či zrušení právního předpisu je z povahy věci jistým zásahem do právní jistoty adresátů právní normy a do stability právního řádu, což platí i pro derogaci provedenou Ústavním soudem. I v tomto případě je tedy kromě jiného nutné provést jistou formu posouzení legitimity a intenzity zájmu na změně právního předpisu cestou derogace jeho ustanovení. Přitom platí, že derogace by měla být svého druhu poslední možností nápravy případných nedostatků právní úpravy, ke které by mělo být přistoupeno až tehdy, nelze-li nápravy dosáhnout jinak, zejména ústavně konformním výkladem daného ustanovení.

24. Shrnutí a závěr

[40] Ustanovení § 250 daňového řádu upravuje pokutu za opožděné tvrzení daně, která zejména představuje motivaci k včasnému podávání daňových tvrzení, bez nichž není efektivní správa daní možná. Navrhovatel má za to, že ustanovení § 250 daňového řádu je v rozporu se zásadou proporcionality při ukládání sankcí, neboť ukládání pokuty ze zákona vede k omezení možnosti správce daně přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a jeho poměrům.

Sbirka_nalezu-77.indd 883 18.11.16 13:59

[41] Uvedený názor navrhovatele je třeba odmítnout. Ukládání sankcí přímo ze zákona nelze obecně označit za protiústavní, a to zvláště tam, kde je výše sankce stanovena procentuálně z určitého základu, jako je tomu právě v případě předmětné pokuty. Navrhovatel se mylně domnívá, že opožděné tvrzení daně vykazuje vždy stejnou závažnost, bez ohledu na to, o jak vysokou daň se v daném tvrzení jedná. Sankce vznikající přímo ze zákona v předem dané výši vykazuje předvídatelnost a s tím související právní jistotu, zamezení libovůle ze strany orgánu veřejné moci, snížení rizika korupce a zajištění administrativní zvladatelnosti a rychlosti řízení. Relevantnost těchto důvodů, a tedy i obecnou přípustnost pokut stanovených ze zákona, již Ústavní soud v minulosti připustil. V případě pokuty za opožděné tvrzení daně navíc zákon počítá s řadou zmírňujících prvků, které i při stanovení pokuty zákonem ji diferencují podle závažnosti případu (pokuta nevzniká v bagatelních případech, za určitých podmínek se snižuje na polovinu atd.)

[42] Řešení, které zákonodárce v případě předmětné pokuty zvolil, není v rozporu se zákazem libovůle ani s principem rovnosti a je v souladu se základními principy daňového práva vyjádřenými i v judikatuře Ústavního soudu, podle které „z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) pro zákonodárce plyne široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a peněžitých sankcí“ [viz nález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].

[43] Z výše uvedených důvodů má vláda za to, že nelze souhlasit s požadavkem na zrušení § 250 daňového řádu.

25. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 10. prosince 2014 sdělila Ústavnímu soudu, že svého práva na vstup do řízení nevyužije.

26. Ústavní soud doručená vyjádření k návrhu zaslal navrhovateli, který k nim repliku nepodal.

III. Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

27. Ústavní soud se nejprve zabýval aktivní legitimací navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění dikce čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, neboť navrhovatel rozhoduje o žalobě proti rozhodnutím Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 21. října 2011 č. j. 12887/11-1500-106054, č. j. 12888/11-1500-106054 a č. j. 12889/11-1500-106054, kterými bylo aplikováno napadené ustanovení daňového řádu.

Sbirka_nalezu-77.indd 884 18.11.16 13:59

IV. Ústavní konformita legislativního procesu přijetí napadeného ustanovení

28. Ústavní soud je v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

29. Z vyjádření k ústavní stížnosti doručeného Ústavnímu soudu Poslaneckou sněmovnou vyplývá, že zákon č. 280/2009 Sb. byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 685 (vládní návrh) v prvním čtení dne 29. dubna 2009 a byl přikázán rozpočtovému a kontrolnímu výboru. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal dne 3. června 2009 (usnesení je obsaženo v tisku č. 685/1). Kontrolní výbor projednal návrh zákona dne 27. května 2009 (usnesení je obsaženo v tisku č. 685/2). Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo dne 12. června 2009 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 685/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 17. června 2009, návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění pozměňovacích návrhů.

30. Zákon č. 280/2009 Sb. byl Senátu jako návrh zákona Poslaneckou sněmovnou postoupen dne 7. července 2009 a ustanovení § 250 bylo schváleno dne 22. července 2009. Prezident republiky zákon podepsal dne 11. srpna 2009 a zákon byl vyhlášen dne 3. září 2009 ve Sbírce zákonů v částce 87 pod číslem 280/2009 Sb.

31. Ustanovení § 250 daňového řádu bylo novelizováno v části druhé v čl. III v bodech 54 a 55 zákona č. 458/2011 Sb. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 9. listopadu 2011, Senát návrh projednal na 14. schůzi Senátu dne 8. prosince 2011 a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna zákon přijala na 32. schůzi dne 20. prosince 2011. Prezident republiky zákon podepsal dne 27. prosince 2011 a zákon byl vyhlášen dne 30. prosince 2011 ve Sbírce zákonů v částce 158 pod číslem 458/2011 Sb.

32. Dále bylo ustanovení § 250 daňového řádu novelizováno v části dvanácté v čl. XXI v bodu 116 zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. Vláda návrh tohoto zákonného opatření postoupila Senátu dne 25. září 2009. Senát schválil zákonné opatření dne 10. října 2013 a dne 16. října 2013 vrátil tisk Poslanecké sněmovně k dokončení legislativního procesu. Prezident republiky zákonné opatření podepsal 17. října 2013 a vyhlášeno bylo dne 5. listopadu 2013 ve Sbírce zákonů v částce 134 pod číslem 344/2013 Sb. Poslanecká sněmovna zákonné opatření schválila na své schůzi dne 27. listopadu 2013. Usnesení Poslanecké sněmovny bylo vyhlášeno dne 29. listopadu 2013 ve Sbírce zákonů v částce 150 pod číslem 382/2013 Sb.

Sbirka_nalezu-77.indd 885 18.11.16 13:59

33. Ústavní soud ověřil, že zákon a jeho pozdější změny byly přijaty ústavně předepsaným postupem, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

V. Znění napadeného ustanovení

34. Napadené ustanovení § 250 daňového řádu původně ve znění do 31. prosince 2012 bylo následující:

„Pokuta za opožděné tvrzení daně

(1) Daňovému subjektu vzniká povinnost uhradit pokutu, nepodá-li daňové přiznání nebo dodatečné daňové přiznání, ačkoliv měl tuto povinnost, nebo učiní-li tak po stanovené lhůtě, a toto zpoždění je delší než 5 pracovních dnů, ve výši

a) 0,05 % stanovené daně za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanovené daně,

b) 0,05 % stanoveného daňového odpočtu za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanoveného daňového odpočtu, nebo

c) 0,01 % stanovené daňové ztráty za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanovené daňové ztráty.

(2) Plátci daně vzniká povinnost uhradit pokutu, nepodá-li hlášení, vyúčtování, následné hlášení nebo dodatečné vyúčtování, ačkoliv měl tuto povinnost, nebo učiní-li tak po stanovené lhůtě, a toto zpoždění je delší než 5 pracovních dnů, ve výši 0,05 % z celkové částky daně, kterou byl povinen v hlášení nebo vyúčtování uvést za každý následující den prodlení, nejvýše však 0,5 % z celkové částky daně, kterou byl povinen v hlášení nebo vyúčtování uvést.

(3) Pokud by částka vypočtená podle odstavce 1 nebo 2 byla nižší než 500 Kč, činí výše pokuty za opožděné tvrzení daně 500 Kč.

(4) Maximální výše částky vypočtené podle odstavce 1 nebo 2 nesmí být vyšší než 300 000 Kč.

(5) O povinnosti platit pokutu rozhodne správce daně platebním výměrem a současně ji předepíše do evidence daní. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne oznámení platebního výměru."

35. Zákonem č. 458/2011 Sb. bylo s účinností od 1. ledna 2013 změněno ustanovení § 250 odst. 3 tak, že zní:

„(3) Pokuta za opožděné tvrzení daně vzniklá v důsledku pozdního podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení se nepředepíše a daňovému subjektu nevzniká povinnost ji uhradit, dosáhne-li její výše vypočtená podle odstavce 1 nebo 2 částku menší než 200 Kč."

Za odstavec 3 byl vložen nový odstavec 4, který zní:

„(4) V případě, kdy daňový subjekt nepodá řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení, ačkoli měl tuto povinnost, a neučiní tak ani dodatečně po dobu, kdy možnost podat tato tvrzení trvá, použije se při

Sbirka_nalezu-77.indd 886 18.11.16 13:59

výpočtu částky podle odstavce 1 nebo 2 stanovená horní hranice; výše pokuty za opožděné tvrzení daně v tomto případě činí vždy nejméně 500 Kč."

Dosavadní odstavce 4 a 5 byly označeny jako odstavce 5 a 6.

36. Zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. bylo ustanovení § 250 v části dvanácté v čl. XXI v bodu 116 s účinností od 1. ledna 2014 doplněno o odstavec 7, který zní:

„(7) Výše pokuty za opožděné tvrzení daně je poloviční, pokud

a) daňový subjekt podá řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání a

b) v daném kalendářním roce nebylo správcem daně u daňového subjektu v době vydání platebního výměru zjištěno jiné prodlení při podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení."

37. Napadené ustanovení § 250 daňového řádu, platné ke dni přijetí tohoto nálezu, které navrhuje navrhovatel zrušit, zní:

„(1) Daňovému subjektu vzniká povinnost uhradit pokutu, nepodá-li daňové přiznání nebo dodatečné daňové přiznání, ačkoliv měl tuto povinnost, nebo učiní-li tak po stanovené lhůtě, a toto zpoždění je delší než 5 pracovních dnů, ve výši

a) 0,05 % stanovené daně za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanovené daně,

b) 0,05 % stanoveného daňového odpočtu za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanoveného daňového odpočtu, nebo

c) 0,01 % stanovené daňové ztráty za každý následující den prodlení, nejvýše však 5 % stanovené daňové ztráty.

(2) Plátci daně vzniká povinnost uhradit pokutu, nepodá-li hlášení, vyúčtování, následné hlášení nebo dodatečné vyúčtování, ačkoliv měl tuto povinnost, nebo učiní-li tak po stanovené lhůtě, a toto zpoždění je delší než 5 pracovních dnů, ve výši 0,05 % z celkové částky daně, kterou byl povinen v hlášení nebo vyúčtování uvést za každý následující den prodlení, nejvýše však 0,5 % z celkové částky daně, kterou byl povinen v hlášení nebo vyúčtování uvést.

(3) Pokuta za opožděné tvrzení daně vzniklá v důsledku pozdního podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení se nepředepíše a daňovému subjektu nevzniká povinnost ji uhradit, dosáhne-li její výše vypočtená podle odstavce 1 nebo 2 částku menší než 200 Kč.

(4) V případě, kdy daňový subjekt nepodá řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení, ačkoli měl tuto povinnost, a neučiní tak ani dodatečně po dobu, kdy možnost podat tato tvrzení trvá, použije se při výpočtu částky podle odstavce 1 nebo 2 stanovená horní hranice; výše pokuty za opožděné tvrzení daně v tomto případě činí vždy nejméně 500 Kč.

(5) Maximální výše částky vypočtené podle odstavce 1 nebo 2 nesmí být vyšší než 300 000 Kč.

Sbirka_nalezu-77.indd 887 18.11.16 13:59

(6) O povinnosti platit pokutu rozhodne správce daně platebním výměrem a současně ji předepíše do evidence daní. Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne oznámení platebního výměru.

(7) Výše pokuty za opožděné tvrzení daně je poloviční, pokud

a) daňový subjekt podá řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro jeho podání a

b) v daném kalendářním roce nebylo správcem daně u daňového subjektu v době vydání platebního výměru zjištěno jiné prodlení při podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení."

VI. Upuštění od ústního jednání

38. Ústavní soud seznal, že ústní jednání by nemohlo přinést významný posun v objasnění věci, než jaké plyne z písemných úkonů účastníků řízení. S ohledem na ustanovení § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 404/2012 Sb., není třeba se dotazovat účastníků řízení na jejich postoj k této otázce, proto bylo možno ve věci rozhodnout bez konání ústního jednání.

VII. Východiska přezkumu napadeného ustanovení

39. Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť má za to, že napadeným ustanovením je omezen prostor pro správní uvážení příslušného orgánu při ukládání pokuty, paušalizuje se závažnost protiprávnosti jednání a neumožňuje se přihlédnout k okolnostem každého případu v souladu se zásadou proporcionality při ukládání sankcí. Proto lze podle názoru navrhovatele na toto ustanovení vztáhnout závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/03. Napadeným ustanovením podle tvrzení navrhovatele je rovněž porušeno ústavní právo rovnosti subjektů vyjádřené v čl. 1 Listiny a toto ustanovení zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou tak, že porušuje základní právo na ochranu vlastnictví zakotvené v čl. 11 Listiny.

40. Napadeným ustanovením vzniká daňové osobě povinnost uhradit pokutu, nepodá-li daňové přiznání nebo dodatečné daňové přiznání, pokud takovou povinnost měla a nesplnila ji ve stanovené lhůtě a toto zpoždění je delší než pět dní.

41. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Z principu právního státu lze dovodit základní pravidla fungování státní moci, mezi něž patří též zásada proporcionality (přiměřenosti). Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež

Sbirka_nalezu-77.indd 888 18.11.16 13:59

nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek) [srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. října 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)]. V případě daní tudíž jde o posouzení omezení základního práva na vlastnictví garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny z důvodu veřejného zájmu na naplnění státního rozpočtu aprobovaného čl. 11 odst. 5 Listiny, a to za účely spojenými s naplňováním funkcí státu.

42. K otázkám ústavnosti právní úpravy daní, poplatků, příp. jiných obdobných zákonem stanovených dávek se vyjádřil Ústavní soud ČSFR v nálezu ze dne 8. října 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (nález č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. Praha : Linde Praha, 2011, str. 49), jenž stanovil hlediska přezkumu daňové rovnosti, resp. daňové proporcionality. Přezkumem ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příp. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky, jakož i peněžních sankcí se Ústavní soud zabýval v nálezech ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.), ze dne 10. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.), ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ze dne 25. října 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117; 22/2012 Sb.), ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (N 176/71 SbNU 81; 375/2013 Sb.), ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.) a ze dne 9. září 2014 sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (N 163/74 SbNU 397; 219/2014 Sb.).

43. K aplikaci vhodné metodologie pro přezkum ústavnosti zákonné úpravy daně, poplatku, příp. jiné obdobné zákonem stanovené povinné dávky, jakož i peněžitých sankcí se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) ve věci posouzení podmínek a sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu anebo nemoci z povolání, kde aplikoval strukturu zásady proporcionality v užším smyslu, a to zásadu proporcionality ve smyslu vyloučení toliko extrémní disproporcionality. V tomto rozhodnutí Ústavní soud především konstatoval, že „ústavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce zahrnuje kromě maximy vyloučení extrémní disproporcionality též posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny“.

44. Nelze opominout smysl a účel předmětné pokuty. Ústavní soud již dříve uvedl, že nemůže svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost. Jinými slovy, zákonodárce může

Sbirka_nalezu-77.indd 889 18.11.16 13:59

v daňové oblasti činit i neracionální kroky, což ovšem ještě není důvod k zásahu Ústavního soudu. Ten zasáhne až tehdy, dojde-li k omezení vlastnického práva v intenzitě tzv. rdousícího efektu anebo dojde-li k porušení principu rovnosti v jeho akcesorické (zde v návaznosti na další základní práva) nebo neakcesorické podobě.

45. Ústavní soud dále ověřil, jak je otázka pokut za opožděné tvrzení daně řešena v zahraniční právní úpravě. Ve většině členských zemí Evropské unie je v obdobných případech počítáno se sankcí fixně nebo procentuálně stanovenou.

VIII. Vlastní přezkum napadeného ustanovení

46. Ve vztahu k zákonům upravujícím hospodářské otázky (daně, veřejné podpory, regulace hospodářské činnosti) se Ústavní soud již v minulosti vyslovil pro zachování maximální míry zdrženlivosti. Ústavní soud při zkoumání ústavnosti napadeného ustanovení vycházel ze své judikatury (výše bod 42), od které se neodchýlil. Návrh není, pokud jde o tvrzenou protiústavnost napadeného ustanovení, důvodný.

47. Ustanovení čl. 11 Listiny upravuje právo vlastnit majetek, přičemž podle odstavce 5 tohoto článku lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Lze přisvědčit navrhovateli v tom, že daně a poplatky mají dopad do vlastnické sféry osoby z důvodu odčerpávání části peněžních prostředků, které by jinak zůstaly ve vlastnictví této osoby. V nálezu ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) Ústavní soud uvedl, že z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) plyne pro zákonodárce relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní tak, aby byl zajištěn účel daně nebo poplatku, kterým je v první řadě zabezpečení příjmů státního rozpočtu. Přestože je míra dovoleného rozhodování státu o předmětu, míře a rozsahu zdanění v zásadě velmi široká, není nicméně neomezená, neboť při ukládání daní a poplatků je třeba přihlížet k ochraně vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny. Tato úvaha se samozřejmě vztahuje i na nyní prováděný přezkum otázky ústavnosti právní úpravy pokuty za pozdní podání daňového přiznání nebo nepodání daňového přiznání.

48. Ústavní soud připomíná, že právo na vlastnictví je též chráněno čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle něhož má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nicméně ani podle Úmluvy není vlastnické právo absolutním právem, neboť čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě umožňuje za určitých podmínek zbavení majetku (odstavec 1) a ve svém odstavci druhém přiznává smluvním státům právo přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu

Sbirka_nalezu-77.indd 890 18.11.16 13:59

s obecným zájmem a zajistily placení daní. Aby byla povinnost platit daň v souladu s Úmluvou, musí sledovat obecný zájem; státy mají nicméně volnost v tom, aby definovaly, co považují za nezbytné. Podle Evropského soudu pro lidská práva může vybírání daně, kromě případu diskriminačního daňového režimu, porušovat čl. 1 Dodatkového protokolu jen tehdy, když na dotyčného nakládá nesnesitelné břemeno nebo rozvrací jeho finanční situaci. Vzhledem ke znění Úmluvy Evropský soud pro lidská práva posuzuje daně jen z hlediska kautel plynoucích z akcesorické rovnosti (čl. 14 Úmluvy), nikoliv z hlediska rovnosti před zákonem.

49. Ústavní soud při posuzování otázky, zda k zásahu do základního práva vlastnit majetek došlo v souladu s čl. 11 odst. 1 Listiny, standardně posuzuje v první řadě to, zda se tak stalo na základě zákona a v jeho mezích. Pakliže jsou tyto podmínky splněny, zkoumá, zda předmětné opatření sleduje legitimní (ústavně aprobovaný) cíl jeho omezení, a pokud ano, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), dále, zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu).

50. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule Ústavy, z něhož lze dovodit jedno ze základních pravidel fungování státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva, jak ostatně v řadě nálezů dovodil Ústavní soud [srov. nález ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)]. Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek). Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je již zmíněná zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, resp. kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní

Sbirka_nalezu-77.indd 891 18.11.16 13:59

lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. V tomto bodě se vychází ze zvážení empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného; hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

51. V souladu s výše uvedenými závěry Ústavní soud především zkoumal, zda uvedený zásah do právní sféry jedince lze současně považovat za zásah do ústavně zaručených práv a svobod. Pokuty jakožto ústavně přípustná odnětí majetku – na rozdíl od daní a poplatků – výslovně v čl. 11 Listiny uvedeny nejsou. Poněkud jiná je ovšem situace v případě úpravy ochrany vlastnického práva podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle něhož státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Z výše uvedeného lze dovozovat, že pokuty, stejně jako daně a poplatky, spadají do sféry právní regulace čl. 11 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a představují v zásadě přípustný zásah do vlastnického práva jedince, což ovšem platí za předpokladu, jsou-li respektovány principy právního státu (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny). K tomu je třeba poznamenat, že pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Tímto faktorem se Ústavní soud bude zabývat v souvislosti s aplikací principu přiměřenosti.

52. Jak již bylo výše uvedeno, účelem předmětné právní úpravy bylo uložení sankce za podání daňového přiznání, hlášení nebo vyúčtování po stanovené lhůtě nebo za jejich nepodání vůbec, přičemž smyslem existence daní je zajištění financování veřejných potřeb společnosti. Správné zjištění a stanovení daní je pak spolu se zabezpečením jejich úhrady cílem správy daní. Protiprávní a ve své podstatě škodlivé jednání v posuzované věci je ze zákona sankcionováno tak, že se „nevyplácí“. Uvedený zásah je tak způsobilý naplnit princip (kritérium) způsobilosti, neboť vede k zamýšlenému cíli.

53. Pokud jde o další kritérium, jímž je princip potřebnosti, může Ústavní soud konstatovat, že daný zásah tomuto principu zcela odpovídá, neboť jde o realizaci na základě zákona stanoveného příjmu veřejného rozpočtu. Podle názoru Ústavního soudu je takovéto opatření nezbytné

Sbirka_nalezu-77.indd 892 18.11.16 13:59

s ohledem na zajištění účinného fungování státního aparátu a veřejných služeb. Předmětná pokuta tak sice představuje zásah do ústavně zaručených práv a svobod, konkrétně do vlastnického práva, avšak nedosahující ústavněprávní roviny.

54. Zbývá posouzení otázky, zda se jedná o takový zásah, který zasahuje do majetkových vztahů se značnou intenzitou, přičemž stupeň újmy tímto zásahem vzniklý je právě jedním z hledisek uvedeného principu přiměřenosti. Základním kritériem, ze kterého je třeba podle názoru Ústavního soudu vycházet, je tzv. kritérium podstaty, podle kterého platí, že ne každé odnětí majetku na základě pokut, příp. poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, nýbrž jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, tj. tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením" samé podstaty majetku. V konkrétním případě je třeba vycházet z toho, že podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je daňové přiznání, hlášení nebo vyúčtování podané daňovým subjektem „základem pro správné zjištění a stanovení daně", je tedy nezbytným prvkem pro fungování daňového systému. K tomu je třeba připomenout, že správa daní je obecně postavena na principu, podle něhož má daňový subjekt povinnost a břemeno tvrzení ohledně svých daňových povinností. Nepřípustný je přitom takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost, jinými slovy řečeno, nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Jestliže je výše pokuty za opožděné tvrzení daně vázána na subjekt plátce daně a je odvozena od výše daně (na základě ekonomické aktivity), která je předmětem tvrzení, a dále od doby neplnění povinnosti tvrzení daně, tedy od intenzity porušení daňové povinnosti, a je navíc omezena stanovenou maximální hranicí, nelze než uzavřít, že nepředstavuje natolik intenzívní zásah do majetkových poměrů, který by na dotyčný subjekt nakládal nesnesitelné břemeno. Nazíráno z pohledu ústavně zaručených práv a svobod tvrzený zásah odpovídá principu (kritériu) přiměřenosti.

55. Je nezpochybnitelné, že vybírání daní má být předvídatelné a sankce za správní delikt, tedy i platební delikt, by neměla mít likvidační charakter. V posuzovaném případě sankce vznikají *ex lege* v předem dané výši odvozené z určitého základu, a to z důvodu předvídatelnosti a s tím související právní jistoty, zamezení libovůle ze strany orgánu veřejné moci, snížení rizika korupce, administrativní zvladatelnosti (automatizace jejich ukládání u správce daně) a rychlosti řízení. To, zda bude v případě konkrétní sankce zvolena varianta jejího ukládání ze zákona, anebo naopak bude využito diskrece, je do značné míry otázkou legislativně-politickou. Výše sankce za delikt, v konkrétním případě za podání daňového přiznání u správce daně elektronicky, avšak nikoliv některým ze způsobů, které daňový řád předpokládá jako přípustné formy podání v ustanovení § 71

Sbirka_nalezu-77.indd 893 18.11.16 13:59

odst. 1, kdy daňový subjekt nevyužil možnost dodatečného potvrzení či zopakování podání a daňová přiznání podal opožděně až na výzvu správce daně, je přímo úměrná ekonomickým aktivitám daňového subjektu, popřípadě jeho majetku a obsahuje v sobě jistý prvek diferenciace, který je schopen do jisté míry nahradit absenci diskrece v případě vzniku sankce *ex lege* [srov. nález ze dne 15. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (N 176/71 SbNU 81; 375/2013 Sb.)].

56. Ústavní soud stojí na stanovisku, že výše sankce (procentuální hodnota určená zákonodárcem přímo v zákoně) sama zohledňuje závažnost porušení daňové povinnosti a do značné míry i individuální ekonomické poměry sankcionovaného subjektu. Je zcela nepochybné, že dané opatření je přiměřené zamýšlenému cíli. Sankcionování porušení povinnosti je učiněno předvídatelným a dopředu určitelným způsobem, který vylučuje libovůli ze strany rozhodujícího orgánu, a je zcela na konkrétním daňovém subjektu, kdy splní povinnost a břemeno tvrzení ohledně svých daňových povinností, do jaké míry bude zasaženo do jeho majetkové sféry a v jaké výši bude realizovat na základě zákona stanovený příjem veřejného rozpočtu. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením uvedeným v návrhu, že v posuzovaném případě může v krajních případech dojít až k nepřiměřenému zásahu do majetkových poměrů jedince.

57. Na tomto místě se přísluší připomenout, že zákonodárce do úpravy předmětné pokuty zakomponoval poměrně velké množství moderačních prvků, které mají zajistit přiměřenost sankce a sledují cíl zmírnění sankce v případech, kdy konkrétní pochybení vykazuje menší míru škodlivosti, jak na ně poukázala vláda ve svém vyjádření. Jedná se zejména o „automoderační" mechanismus v procentuálním nastavení výše pokuty; skutečnost, že pokuta nevzniká, pokud zpoždění s podáním daňového tvrzení nebylo delší než 5 pracovních dnů; úprava „zastropování" výše pokuty; přísnější režim pro daňové tvrzení, které nebylo vůbec podáno; dolní hranice pokuty od 200 Kč; snížení výše pokuty na polovinu za splnění zákonných podmínek a zvláštní pravidlo pro pokutu za opožděné tvrzení u daně z příjmů ze závislé činnosti.

58. Pro doplnění lze uvést, že o principy uplatněné v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 se opírá i nález ze dne 9. září 2014 sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (219/2014 Sb.) ve věci zjevně nepřiměřené výše spodní hranice pokuty za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) a e) zákona o zaměstnanosti, jímž Ústavní soud zrušil § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč".

59. Naopak za likvidační nepovažoval Ústavní soud minimální pokutu ve výši 25 000 Kč podle zákona o přestupcích a návrh na její zrušení zamítl v nálezu ze dne 25. října 2011 sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (N 183/63 SbNU 117;

Sbirka_nalezu-77.indd 894 18.11.16 13:59

22/2012 Sb.) ve věci pokuty a další sankce za porušení pravidel silničního provozu (trestněprávní a správní trestání). Ústavní soud dovodil, že napadená právní norma požadavek diferenciace sankcí respektuje a že posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Konstatoval, že ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu, musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.

60. Otázkou pokut a daňových povinností se Ústavní soud zabýval i v již citovaném zamítavém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (k pokutě ve výši 10 % ze zajištění daně při nedoplatku spotřební daně). V něm zamítl návrh krajského soudu na zrušení § 43 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že zákonem stanovená možnost uhrazení daně celním úřadem ze zajištění daně jako náhradní způsob plnění pro případ, že daňový subjekt řádně a včas neuhradil spotřební daň, nevede k rozporu s čl. 1 a 11 Listiny. Ústavní soud přihlédl k tomu, že norma požadavek diferenciace sankcí respektuje již tím, že uložená pokuta je závislá na výši nedoplatku ke spotřební dani. Odráží tak objem finančních prostředků pohybujících se v obchodu s minerálními oleji, lihem, pivem, vínem a meziprodukty a tabákovými výrobky, kterému odpovídá výše daně, již je daňový subjekt povinen přiznat a zaplatit, a následně pak i částka zajištění daně, z níž je odvozována pokuta. Ústavní soud uzavřel, že taková pokuta nemůže být pro daňové subjekty pohybující se v oblasti podnikání s přísně regulovanými komoditami likvidační.

61. Ústavní soud provedl srovnání s nálezem ze dne 10. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03, na který navrhovatel poukázal. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že pokuta uložená ve stavebním řízení může za určitých okolností představovat zásah do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Zakotvení minimální výše pokuty do stavebního zákona vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům, a neumožňuje tak vždy uplatnit zásah přiměřený a může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační.

62. Východiskem byly pro něj závěry uvedené v nálezu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ve věci stanovení minimální výše pokuty osobě, která užívá stavbu bez kolaudačního rozhodnutí nebo v rozporu s ním, s ohledem na majetkové a osobní poměry delikventa. Ústavní soud v nálezu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 uznal, že zakotvení minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku také je, že se omezuje

Sbirka_nalezu-77.indd 895 18.11.16 13:59

prostor pro správní uvážení, což má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních orgánů. Může se tak jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům. Přesto takováto pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a to pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Ústavní soud proto posuzoval účel zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení byla zásada proporcionality. Stupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit podle názoru Ústavního soudu zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostát i podmínce přiměřenosti zásahu. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce minimalizující tento prostor pak neumožňuje přirozeně vždy uplatnit zásah přiměřený, poněvadž může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační.

63. O stejné úvahy se opřel Ústavní soud i v nálezu ze dne 10. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 12/03, ve kterém uvedl, že pokuta za nedokončení neodkladných zabezpečovacích prací minimálně 200 000 Kč může být v mnoha individuálních případech stejně likvidační jako pokuta 500 000 Kč za delikty zákonodárcem hodnocené jako „závažnější“, vymezené v § 106 odst. 3 stavebního zákona.

64. Na úrovni skutkové rozdíl současného návrhu od návrhu, na nějž reagoval nález sp. zn. Pl. ÚS 12/03, spočívá v tom, že ve starším nálezu situace vyvěrala z neschopnosti Fondu dětí a mládeže, který byl v likvidaci, dostát investiční akci, jíž vyvolalo mimořádně nepříznivé počasí. V současném případě se jedná o akciovou společnost, která podle Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ve lhůtě určené zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a podle daňového řádu nepodala daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za únor, březen a duben 2011, a to ani prostřednictvím daňového portálu bez následného potvrzení (navrhovatel uvádí, že žalobce pouze opomenul potvrdit včas podané daňové přiznání písemnou formou prostřednictvím provozovatele poštovních služeb).

65. V právní rovině lze spatřovat jistý rozdíl v tom, že stavební zákon stanovoval jednorázovou pokutu za provádění nebo absenci nějakého úkonu, který není nutně vázaný v čase (neudržování stavby, užívání stavby bez ohlášení apod.). Smyslem a účelem předmětné pokuty podle daňového řádu je sankce za nedodržení lhůty, která narůstá s časovým odstupem

Sbirka_nalezu-77.indd 896 18.11.16 13:59

od zákonem předpokládané lhůty, a odráží tedy do jisté míry intenzitu porušení povinnosti. Ústavní soud má za to, že systém sankcí uložených přímo ze zákona v posuzovaném případě naopak přispívá ke spravedlivému nastavení tohoto systému.

66. Ústavní soud konstatuje, že poukaz navrhovatele na nález sp. zn. Pl. ÚS 12/03 není zcela přiléhavý a závěry vyvozené v tomto nálezu nelze bez dalšího aplikovat na posuzovaný případ. Za srovnatelný nelze považovat zejména základ situace, kdy stavební úřad uložil pokutu ve stavebním řízení za nedokončení neodkladných zabezpečovacích prací a dolní hranici pokuty nemohl správní orgán určit podle konkrétních podmínek a majetkových poměrů osoby. V posuzovaném případě je pokuta za opožděné tvrzení daně ukládána v souvislosti s nesplněním řádného podání daňového přiznání, přičemž její výše je odvozena od výše placené daně, narůstá v čase v závislosti na délce prodlení s učiněním daňového tvrzení a má stanovenu minimální a maximální hranici pro případ, že daňové tvrzení není podáno vůbec, a to ani po stanovené lhůtě. Pokuta tedy vzniká přímo ze zákona *(ex lege)* ve stanovené výši odvozené od daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty, která je předmětem opožděného či nepodaného daňového tvrzení.

67. Ústavní soud se nemohl ztotožnit ani s tvrzením navrhovatele, že byl porušen princip rovnosti daňových subjektů, a to z důvodu, že pokuta za opožděné tvrzení daně je navázána na výši daně, která je předmětem tvrzení. Je namístě zdůraznit, že „ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup“ [nález ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (162/2014 Sb.), bod 44]. Proto na tomto místě Ústavní soud odkazuje na obsah vyjádření vlády, podle něhož rovný a nediskriminační přístup k daňovým subjektům u pokuty vznikající *ex lege* právě umožňuje eliminaci libovůle při rozhodovací činnosti správce daně, činí pokutu předvídatelnou a dopředu určitelnou a předchází možnému korupčnímu jednání, čímž prvek relativní rovnosti daňových subjektů posiluje.

68. Vycházeje z těchto zjištění, má Ústavní soud v posuzované věci za to, že napadené ustanovení je slučitelné s principy právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a nepředstavuje rozpor s čl. 1 a čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

69. Ústavní soud proto uzavírá, že nebyly shledány důvody k vyhovění návrhu na zrušení ustanovení § 250 daňového řádu, a proto návrh jako

Sbirka_nalezu-77.indd 897 18.11.16 13:59

nedůvodný podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Sbirka_nalezu-77.indd 898 18.11.16 13:59

Č. 124
K právu na spravedlivou náhradu za vyvlastněný majetek

Obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Judikatura Ústavního soudu vztahující se k období společenské transformace s odvoláním na Evropský soud pro lidská práva vyžaduje, aby obecné soudy v demokratickém právním státě aplikovaly zákonná ustanovení z období nedemokratického režimu ve světle zásad, jimiž se řídí právní stát.

Vyvlastněná osoba má v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše je rozumná vzhledem k hodnotě majetku, jehož byla zbavena. Rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativy ochrany vlastnického práva by byla narušena, pokud by dotčená osoba byla nucena nést „nepřiměřenou zátěž". Rozhodoval-li soud o výši náhrady za vyvlastnění téměř deset let poté, co byla náhrada stanovena správním orgánem, došlo v důsledku plynutí času k prohloubení disproporce mezi cenou původně určenou podle platného cenového předpisu a spravedlivou náhradou představovanou cenou obvyklou (tržní). Povinnost obecného soudu předložit v takovém případě zákon (o oceňování majetku) k posouzení Ústavnímu soudu jej nezbavuje povinnosti pokusit se nejprve o jeho ústavně konformní výklad.

Pro rozsudek v řízení podle části páté občanského soudního řádu, tj. ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, je rozhodující stav včetně právní úpravy účinné v době jeho vyhlášení (§ 154), neboť soud napadené správní rozhodnutí nepřezkoumává, nýbrž věc nově posuzuje meritorně (v plné jurisdikci). O retroaktivní aplikaci nové právní úpravy se proto nejedná.

V soukromoprávních sporech plně platí zásada odpovědnosti účastníka za ochranu svých práv *vigilantibus iura scripta sunt*. Nelze tedy klást k tíži stěžovatelů, že na rozdíl od jiných účastníků srovnatelných právních vztahů podáním žaloby uplatnili své ústavně zaručené právo na přístup k soudu, a domohli se tak ochrany. Toto rozhodnutí Ústavního soudu nemá dopad na již pravomocně ukončené věci, u nichž lhůta k podání ústavní stížnosti uplynula nebo nárok nelze uplatnit z důvodu jeho promlčení.

Sbirka_nalezu-77.indd 899 18.11.16 13:59

Nález

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 30. června 2015 sp. zn. II. ÚS 1135/14 ve věci ústavní stížnosti Pavla Gregůrka a Mileny Gregůrkové, právně zastoupených JUDr. Václavem Hochmannem, advokátem, se sídlem Rašínova 68, Zlín, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014 č. j. 21 Cdo 79/2014-442 a proti rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390 ve věci výše náhrady za vyvlastnění pozemků, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupeného Jiřím Drápalem, advokátem, se sídlem ve Vsetíně, Horní náměstí č. p. 12, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014 č. j. 21 Cdo 79/2014-442 a rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390 došlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zaručujícího právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, a v důsledku toho i k porušení čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zakotvujících právo vlastnit majetek a ochranu vlastnictví.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014 č. j. 21 Cdo 79/2014-442 a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390 se proto ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 25. 3. 2014, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť jimi bylo zasaženo do jejich ústavně zaručených práv zakotvených v čl. 11 odst. 1 a 4, v čl. 36 odst. 1 a 2 a v čl. 38 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") a dále v čl. 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"). Stěžovatelé mají také za to, že došlo k zásahu do jejich práv zakotvených v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv

Sbirka_nalezu-77.indd 900 18.11.16 13:59

a základních svobod, v čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv a v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

II.

2. Stěžovatelé v ústavní stížnosti vyjadřují svůj nesouhlas se závěrem Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci, že správní orgány stanovily výši náhrady za vyvlastnění správně, když ji přiznaly v souladu s v rozhodující době platnou právní úpravou ve výši úřední ceny v částce 1 482 000 Kč. Stěžovatelé poukazují na skutečnost, že jejich pozemky měly ke dni 12. 3. 2004 (tj. ke dni vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem) podle znaleckého posudku Ing. Tomáše Dostála, kterého k vypracování znaleckého posudku ustanovil Krajský soud v Brně, tržní hodnotu 11 139 700 Kč. Stěžovatelům však byla vedlejším účastníkem vyplacena pouze částka 1 482 000 Kč stanovená správním rozhodnutím coby náhrada za vyvlastnění. Dle přesvědčení stěžovatelů tak v jejich věci nastala situace, kterou ve svých rozhodnutích Evropský soud pro lidská práva hodnotí jako vlastníkům majetku uložené „nepřiměřené břemeno“, které nelze tolerovat. Stěžovatelé upozorňují na to, že jejich vlastnické právo není pouze pod ochranou čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ale je chráněno i mezinárodními smlouvami, které byly postupem Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci porušeny, stejně tak nebyla respektována relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Stěžovatelé také napadají výrok dovolacího soudu o nákladech řízení, neboť vedlejší účastník je státní příspěvkovou organizací, a tudíž jím vynaložené náklady na právní zastoupení nejsou ve světle judikatury Ústavního soudu náklady účelně vynaloženými.

III.

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

4. Vrchní soud v Olomouci ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatelé opírají ústavní stížnost o argumenty, se kterými se Vrchní soud v Olomouci dostatečně vypořádal, a odkazuje tedy na odůvodnění svého rozhodnutí a napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu.

5. Vedlejší účastník se ztotožňuje s právním názorem Vrchního soudu v Olomouci a Nejvyššího soudu a podotýká, že v souvislosti s výstavbou severovýchodního obchvatu města Otrokovice byla realizována řada výkupů pozemků a kupní cena se vždy rovnala ceně úřední, stejně tak do 30. 6. 2006 postupoval vedlejší účastník v celé České republice, pouze zcela mimořádně mohlo navýšení náhrady za vyvlastnění nad úřední cenu povolit

Sbirka_nalezu-77.indd 901 18.11.16 13:59

Ministerstvo financí. Ve věci stěžovatelů o povolení výjimky požádal vedlejší účastník, veden snahou o co nejrychlejší započetí stavby, výjimka však povolena nebyla. Vedlejší účastník má za to, že k porušení práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví nedošlo, neboť náhrada za vyvlastnění jim byla poskytnuta zcela v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Přiznání náhrady v ceně obvyklé by naopak znamenalo pravou retroaktivitu, která i dle ustálené judikatury Ústavního soudu není přípustná. Vedlejší účastník nesouhlasí ani s návrhem stěžovatelů na přerušení řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie by měl rozhodovat především o předběžných otázkách, které mohou ovlivnit celou řadu kauz. Vzhledem ke skutečnosti, že od 1. 7. 2006 se náhrada za vyvlastnění poskytuje ve výši ceny obvyklé, je spor stěžovatelů o výši náhrady za vyvlastnění před 1. 7. 2006 v České republice jedním z posledních, ne-li vůbec poslední.

6. Stěžovatelé ve své replice zdůraznili, že již před 1. 7. 2006 byla součástí právního řádu České republiky také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění jejích protokolů (dále jen „Úmluva"), tedy i čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který měl být, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva provádějící jeho výklad, ve věci stěžovatelů aplikován. Z tohoto důvodu proto nemůže být uvažováno o retroaktivitě. Vedlejší účastník dle stěžovatelů navíc pomíjí skutečnost, že obecné soudy rozhodovaly v řízení podle části páté občanského soudního řádu v tzv. plné jurisdikci, takže mohly a měly aplikovat pro stěžovatele příznivější zákonnou úpravu. Tvrzení vedlejšího účastníka, že daný spor o výši náhrady za vyvlastnění před 1. 7. 2006 je v České republice pravděpodobně poslední, nepovažují stěžovatelé za argument pro to, aby jejich ústavní stížnosti nebylo vyhověno, poněvadž stěžovatelům nelze klást k tíži, že jiní vyvlastňovaní svá práva nehájili a spokojili se s náhradou za vyvlastnění svého majetku toliko v podobě úřední ceny.

IV.

7. Z obsahu spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 35 C 28/2008, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2013 č. j. 35 C 28/2008-350 byla stanovena výše náhrady za vyvlastnění pozemků pozemkové parcely č. X – orná půda o výměře 5663 m² a pozemkové parcely č. Y – orná půda o výměře 512 m², zapsaných v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu Zlín na listu vlastnictví č. XX pro obec Otrokovice a katastrální území Otrokovice v částce 11 139 700 Kč (výrok I). Tímto rozsudkem bylo nahrazeno rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice, stavebního úřadu, č. 349/2003 o vyvlastnění ze dne 4. 12. 2003 č. j. SÚ/1860/2002/18873/2002/OŠK ve znění rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování

Sbirka_nalezu-77.indd 902 18.11.16 13:59

a stavebního úřadu, ze dne 12. 3. 2004 č. j. KUZL 1728/04 ÚP-Do v části, jíž byla stanovena výše náhrady za vyvlastnění uvedených pozemků (výrok II). Rozsudek soudu prvního stupně napadl vedlejší účastník odvoláním, o kterém rozhodl Vrchní soud v Olomouci rozsudkem ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390 tak, že žalobu stěžovatelů zamítl. Proti rozsudku odvolacího soudu podali stěžovatelé dovolání, které bylo napadeným usnesením dovolacího soudu jako nepřípustné odmítnuto.

V.

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.

VI.

9. Ústavní stížnost posuzoval Ústavní soud 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 dospěl k závěru, že k porušení práv obsažených v Listině a dále níže citovaných mezinárodních smlouvách o lidských právech, opravňujícímu zásah Ústavního soudu, došlo.

10. Ústavní soud předesílá, že v dané věci se jedná o aplikaci § 111 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2006, který stanovil, že náhradu za vyvlastnění, způsob náhrady, kdo a komu náhradu poskytuje, popřípadě maximální výši náhrady stanoví obecně závazný právní předpis. Tímto předpisem byla vyhláška č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim, dle jejíhož § 2 odst. 1 se náhrada za stavby, pozemky a porosty občanům a jiným organizacím než socialistickým stanoví ve výši ceny zjištěné podle platných cenových předpisů. Platnými cenovými předpisy byly zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění vyhlášky č. 452/2003 Sb. Citovaná právní úprava účinná do dne 30. 6. 2006 byla postavena na tom, že se při stanovení náhrady vychází z ceny „úřední“, teprve

Sbirka_nalezu-77.indd 903 18.11.16 13:59

na základě zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, bylo s účinností od 1. 7. 2006 možno přiznat za vyvlastněnou nemovitost cenu obvyklou (tržní).

11. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2013 č. j. 35 C 28/2008-272 byl podle § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) stanoven k vypracování znaleckého posudku znalec z oboru ekonomika – ceny a odhady nemovitostí Ing. Tomáš Dostál. Podle znaleckého posudku ze dne 21. 2. 2013 č. 860-12-2013, proti němuž účastníci nevznesli námitky a jehož obsah a závěry znalec potvrdil při jednání, byla cena předmětných nemovitostí podle cenového předpisu, tedy vyhlášky č. 452/2003 Sb., kterou se mění vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), stanovena částkou 524 200 Kč. Obvyklou cenu předmětných nemovitostí znalec určil částkou 11 139 700 Kč. Soud prvního stupně, vycházeje z čl. 11 odst. 4 Listiny, čl. 1 věty druhé Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 17 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv Evropské unie a § 128 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, týkajících se obecně poskytnutí náhrady za zbavení majetku, a dále z dotčených cenových předpisů, dospěl k závěru, že zaplacením úředně stanovené ceny pozemku ve výši 1 482 000 Kč nebyla splněna ústavní a zákonná podmínka poskytnutí náhrady za vyvlastnění, která k uskutečnění svého smyslu a účelu musí být přiměřená a spravedlivá. Soud prvního stupně dovodil, že těmto požadavkům odpovídá jedině cena obvyklá (tržní), což je cena, za niž lze vyvlastněnou věc v daném čase a místě prodat, která vychází z reálné hodnoty vyvlastňované věci a představuje adekvátní náhradu majetkové újmy způsobené ztrátou vlastnictví. Soud proto učinil závěr, že stěžovatelům přísluší právo na náhradu za vyvlastnění rovnající se obvyklé ceně ve výši 11 139 700 Kč. Vrchní soud v Olomouci k odvolání vedlejšího účastníka ale tento závěr popřel tím, že žalobu stěžovatelů zamítl svým rozsudkem ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390, což následně potvrdil i Nejvyšší soud, který usnesením ze dne 4. 3. 2014 č. j. 21 Cdo 79/2014-442 odmítl jako nepřípustné dovolání stěžovatelů.

12. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že v rozhodné době (do 30. 6. 2006) účinný stavební zákon a na něj navazující cenové předpisy stanovily jako náhradu za vyvlastněný majetek cenu úřední, nikoli cenu obvyklou (tržní). Ústavní soud však ve své konstantní judikatuře již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí

Sbirka_nalezu-77.indd 904 18.11.16 13:59

a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [(srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.].

13. Při výkladu a aplikaci právních předpisů tedy nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem podústavního práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě [např. nález sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)].

14. Ústavní soud ve své judikatuře stojí na stanovisku [např. nález sp. zn. III. ÚS 3749/13 ze dne 29. 4. 2014 (N 74/73 SbNU 333) nebo nález sp. zn. II. ÚS 862/10 ze dne 19. 5. 2010 (N 110/57 SbNU 403)], že Ústavní soud i obecné soudy jsou povinny dodržovat rovněž Úmluvu, která je součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy), a to v interpretaci podávané Evropským soudem pro lidská práva. Tato vázanost vnitrostátních soudů Úmluvou a rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva plyne jak ze základních ustanovení Ústavy (čl. 1 odst. 1 a čl. 10), tak specificky též z čl. 87 odst. 1 písm. i) a čl. 95 odst. 1 Ústavy. V opačném případě, kromě jiného, vystavují Českou republiku riziku nastoupení mezinárodněprávní odpovědnosti za porušení závazků z ní plynoucích. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 310/05 ze dne 15. 11. 2006 (N 211/43 SbNU 357), „bezprostřední aplikovatelnost mezinárodních smluv zahrnuje též povinnost českých soudů a jiných orgánů veřejné moci přihlížet k interpretaci těchto smluv příslušnými mezinárodními tribunály jako orgány povolanými autoritativně se vyslovovat k interpretaci mezinárodních smluv. To se pochopitelně vztahuje též na interpretaci evropské Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva (dále též jen ‚ESLP‘), přičemž relevance rozhodnutí ESLP dosahuje v českém právu ústavněprávní kvality … Rozhodnutí ESLP

Sbirka_nalezu-77.indd 905 18.11.16 13:59

představují významné interpretační vodítko pro aplikaci Úmluvy. Orgány veřejné moci, na prvém místě pak soudy, jsou proto povinny přihlížet k judikatuře ESLP jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se týkají jiného členského státu Úmluvy, pokud tyto věci mají podle své povahy význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu …".

15. V projednávané věci stěžovatelé v řízení před obecnými soudy opakovaně na závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv a judikatury Evropského soudu pro lidská práva poukazovali, Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci se však v napadených rozhodnutích těmito otázkami vůbec nezabývaly a v této souvislosti odkázaly na usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1163/12 (dostupné na http://nalus.usoud.cz), ve kterém Ústavní soud v obdobné věci neshledal prostor pro aplikaci principu proporcionality v návaznosti na obsah čl. 95 odst. 1 Ústavy, a to „i z toho důvodu, že v daném případě nejde jen o relaci (proporcionalitu) vyvlastněného majetku a peněžité náhrady, nýbrž i o vztah (proporcionalitu), pokud se týče stěžovatelů a okruhu subjektů nacházejících se v daném čase v téže situaci jako oni. Jinými slovy, navzdory tomu, že se může v konkrétních případech jednat o záležitosti co do jejich posouzení hraniční, nutno vzít současně v úvahu, že korelátem ústavního principu nezávislosti soudů je rovněž ústavně zakotvená povinnost postupovat v rámci této jejich nezávislosti tak, aby nedocházelo k narušení rovného postavení osob nalézajících se ve shodných situacích".

16. Druhý senát Ústavního soudu v nyní projednávané věci dospěl k závěrům odlišným od závěrů vyslovených ve výše citovaném usnesení. Takový postup není v rozporu s článkem 89 odst. 2 Ústavy, který stanoví závaznost vykonatelných nálezů pro všechny orgány i osoby a dopadá i do rozhodovacích poměrů Ústavního soudu samého, netýká se však usnesení, která tuto všeobecnou závaznost nemají. Ústavní soud podotýká, že ve shora citovaném usnesení se otázkou kolize práva stěžovatelů na spravedlivou náhradu za vyvlastněný majetek s právy zaručenými Listinou, Ústavou, Úmluvou, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, Všeobecnou deklarací lidských práv a Listinou základních práv Evropské unie nijak nezabýval. V posuzované věci je naopak stěžovateli namítané porušení jejich práv zakotvených v uvedených pramenech práva pro Ústavní soud stěžejním důvodem, pro který shledal důvodnost ústavní stížnosti. K tomu přistupují i odlišné skutkové okolnosti spočívající v délce řízení, kdy na rozdíl od věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 1163/12 rozhodl Krajský soud v Brně o výši náhrady za vyvlastnění téměř deset let poté, co byla náhrada za vyvlastnění původně stanovena Městským úřadem Otrokovice. Časový aspekt přitom v otázce přiznání náhrady za vyvlastněný majetek hraje zásadní roli, neboť s plynutím času dochází k prohlubování

Sbirka_nalezu-77.indd 906 18.11.16 13:59

disproporce mezi cenou stanovenou vyhláškou č. 122/1984 Sb. a spravedlivou náhradou představovanou cenou tržní.

17. Charakteristiku situace na poli právní úpravy vyvlastnění do 1. 7. 2006 zahrnuje důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve které je poukazováno na to, že náhrada za vyvlastnění zjišťovaná podle překonané „náhradové vyhlášky" a cenového předpisu mohla být v mnoha případech výrazně odlišná od ceny v místě obvyklé, které by vyvlastňovaný docílil při smluvním převodu. Doslova se uvádí, že uvedená „náhradová vyhláška" č. 122/1984 Sb. je v důsledku nastalých společenských a ekonomických změn překonaná a v praxi téměř nepoužitelná. Nově je obecný princip, že náhrada za vyvlastnění musí být přiměřená a spravedlivá, zaručován ustanovením, že určená náhrada musí korespondovat s cenou obvyklou. Tento pojem je běžně užíván a je obsažen v cenových předpisech. Využití obvyklé ceny bude respektovat princip plné náhrady za srovnatelné nemovitosti, popřípadě práva v daném místě a čase. V důvodové zprávě je výslovně odkazováno na nutnost respektování lidských práv a základních svobod, jak ji stanoví čl. 6 odst. 1 a čl. 49 Smlouvy o Evropské unii. Výslovně se hovoří o ochraně vlastnického práva zakotveného (tehdy) v návrhu Listiny základních práv, která je součástí návrhu Smlouvy, zakládající Ústavu pro Evropu, a v Úmluvě, konkrétně v čl. 1 Dodatkového protokolu k ní. V důvodové zprávě se dále uvádí, že platná právní úprava vyvlastnění obsažená ve stavebním zákoně vychází z koncepce navržené v polovině 70. let, a jako taková ve své době odpovídala potřebám centrálního řízení a plánování hospodářství. Po roce 1989 doznala původní úprava některých přímých a nepřímých změn, které měly za hlavní cíl odstranit zásadní disproporce vůči novým politickým a hospodářským podmínkám. Ústavní soud už ve své judikatuře vztahující se k období společenské transformace s odvoláním na Evropský soud pro lidská práva (rozsudek ve věci *Streletz, Kessler a Krenz proti Německu* ze dne 22. 3. 2003, stížnost číslo 34044/96, 35532/97 a 44801/98) uvedl, že „je oprávněn vyžadovat, aby i obecné soudy v demokratickém právním státě aplikovaly rozhodná zákonná ustanovení, která platila v dřívějším nedemokratickém režimu, ‚ve světle zásad, jimiž se řídí právní stát'" [nález sp. zn. II. ÚS 583/01 ze dne 16. 12. 2003 (N 146/31 SbNU 299)]. Zkušenosti a poznatky získané z aplikace stavebního zákona jako celku prokázaly potřebu formulovat novou koncepci obsahu jeho úpravy a přitom zachovat a využít ty zásady právní úpravy, které se v posledních desetiletích osvědčily jak v naší současné úpravě, tak i v zemích s nepřetržitým demokratickým právním vývojem. Jeho součástí již nebude úprava vyvlastnění práv k pozemkům a stavbám, a to z toho důvodu, že svým posláním a významem se otázky vyvlastnění nejeví jako zcela organická součást stavebního zákona. Právní úprava vyvlastnění

Sbirka_nalezu-77.indd 907 18.11.16 13:59

si tak vyžaduje samostatnou zákonnou úpravu. Se změnou právní úpravy se mění i stanovení výše náhrady, která je nově stanovena na úrovni ceny obvyklé, a koresponduje tak s cenou, kterou by vyvlastňovaný získal a vyvlastnitel zaplatil při smluvním převodu.

18. Ve věci stěžovatelů se výše uvedené projevilo fakticky v tom, že podle znaleckého posudku ze dne 21. 2. 2013 byla cena předmětných nemovitostí podle cenového předpisu, tedy vyhlášky č. 452/2003 Sb., kterou se mění vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), stanovena částkou 524 200 Kč, cenu obvyklou předmětných nemovitostí znalec určil částkou 11 139 700 Kč. V napadených rozsudcích Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci vycházely z toho, že protože bylo vyvlastňovací řízení v posuzované věci uskutečněno přede dnem 1. 7. 2006, bylo nutno při určení výše náhrady za vyvlastnění vycházet z ceny určené tehdy účinnými právními předpisy, tedy z ceny úřední.

19. Stěžovatelé v řízení před Nejvyšším soudem a Vrchním soudem v Olomouci ve svých písemných podáních poukázali na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva týkajících se adekvátní kompenzace za vyvlastněný majetek. Mimo jiné se jednalo o rozsudky vydané proti České republice, a to rozsudek ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* ze dne 5. 11. 2002, stížnost číslo 36548/97, a rozsudek ve věci *Pešková proti České republice* ze dne 26. 5. 2009, stížnost číslo 22186/03.

20. Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě platí, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

21. Ve svém rozsudku ve věci *Pincová a Pinc proti České republice* Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že výše zmíněné ustanovení především vyžaduje, aby zásah státní moci do výkonu práva na ochranu majetku byl zákonný, tedy povoluje zbavení majetku pouze „za podmínek, které stanoví zákon". V bodech 52 a 53 rozsudku Evropský soud pro lidská práva připomněl, že jakýkoli zásah do práva na ochranu majetku musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce. Snaha o zachování takové rovnováhy se odráží ve struktuře celého čl. 1, a tedy i v jeho větě druhé, kterou je nutné interpretovat ve světle principu obsaženého ve větě první, zvláště musí existovat rozumný poměr mezi použitými prostředky a cílem, který sleduje každé opatření zbavující osobu jejího majetku (viz *Pressos Compania Naviera S. A. a ost. proti Belgii* ze dne 20. listopadu 1995, řada A č. 332, str. 23, § 38, a *Bývalý řecký král a ost. proti Řecku*, č. 25701/94, § 89). Rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativy ochrany

Sbirka_nalezu-77.indd 908 18.11.16 13:59

základních práv je tedy dle Evropského soudu pro lidská práva narušena, pokud dotčená osoba byla nucena nést „nepřiměřenou zátěž“ (viz, mezi mnoha jinými, rozsudek *Saints monastères proti Řecku* ze dne 9. prosince 1994, řada A, č. 301-A, § 70 až 71). Evropský soud pro lidská práva je tedy toho názoru, že vyvlastněná osoba má v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše by byla „rozumná vzhledem k hodnotě majetku“, jehož byla zbavena, i když „legitimní obecný zájem … by hovořil pro náhradu nižší, než je plná tržní hodnota“ (ibidem). Z toho dle Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že výše zmíněné rovnováhy je zpravidla dosaženo, pokud náhrada vyplacená vyvlastněnému je v rozumném poměru k „tržní“ hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo.

22. Ze stejných úvah vycházel Evropský soud pro lidská práva také ve svém rozsudku *Pešková proti České republice*, ve kterém dospěl k závěru, že původní kupní cena, která byla stěžovatelce uhrazena, spolu s navrženou částkou náhrady nákladů účelně vynaložených na nemovitost, nemůže být hodnocena jako přiměřená ve vztahu k tržní ceně nemovitosti zjištěné v roce 2000 v souvislosti s dědickým řízením. I za předpokladu, že tento znalecký posudek vycházel z cenových předpisů odlišných od předpisů použitých v restitučním řízení, vláda neprokázala, že by nestanovil přiměřenou cenu nemovitosti v době, kdy byla nemovitost stěžovatelce odňata. Výše uvedené postačuje podle Evropského soudu pro lidská práva k závěru, že stěžovatelka byla nucena nést individuální a nadměrné břemeno, které narušilo spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu na straně jedné a ochranou práva na pokojné užívání majetku na straně druhé, čímž došlo k porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

23. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Podle odstavce 2 téhož ustanovení, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění (dle odstavce 1), resp. povinnost (dle odstavce 2) je odrazem vázanosti soudce obecného soudu zákonem a mezinárodní smlouvou podle čl. 10, resp. 10a Ústavy. Zatímco v případě podzákonného právního předpisu je soudce obecného soudu oprávněn sám posoudit jeho soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou a případně jej neaplikovat [viz usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/93 ze dne 22. 9. 1993 (U 1/2 SbNU 197)], v případě zákona je naopak povinen jej předložit k posouzení Ústavnímu soudu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) Ústavní soud vyslovil povinnost obecného soudu podat návrh na zrušení zákona i tehdy, má-li za to, že zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Hranice mezi bezpodmínečnou povinností obecného

Sbirka_nalezu-77.indd 909 18.11.16 13:59

soudu předložit návrh Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a oprávněním (resp. též povinností) obecného soudu k ústavně konformnímu výkladu zákona leží především v prvotním přesvědčení obecného soudu o tom, zda existuje možná ústavně konformní varianta výkladu podústavního práva, přičemž snaha o nalezení této varianty by měla doprovázet každou pochybnost soudu o neústavnosti zákona. Jinými slovy, obecný soud by se měl vždy pokusit ústavně konformní výklad sám nalézt.

24. Soud prvního stupně v posuzované věci naznačeným způsobem postupoval, když z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že zaplacením úředně stanovené ceny pozemku nebyla splněna ústavní a zákonná podmínka poskytnutí náhrady za vyvlastnění, která k uskutečnění svého smyslu a účelu musí být přiměřená a spravedlivá. Soud prvního stupně dovodil, že těmto požadavkům odpovídá jedině cena obvyklá (tržní), což je cena, za niž lze vyvlastněnou věc v daném čase a místě prodat, která vychází z reálné hodnoty vyvlastňované věci a představuje adekvátní náhradu majetkové újmy způsobené ztrátou vlastnictví. Podle soudu prvního stupně proto správní orgán při určení náhrady za vyvlastnění předmětných pozemků podle administrativní ceny ve výši 1 482 000 Kč rozhodl nesprávně, neboť měl finanční náhradu stanovit podle ceny obvyklé ve výši 11 139 700 Kč.

25. Soud prvního stupně v této souvislosti k případné námitce retroaktivity dodal, že postupoval podle § 153 a 154 o. s. ř., kdy soud rozhoduje na základě zjištěného skutkového stavu věci, a pro rozsudek je rozhodující stav v době jeho vyhlášení. Jedná se totiž o rozhodování podle části páté o. s. ř., kdy soud nepřezkoumává napadené rozhodnutí, nýbrž nově věc posuzuje meritorně.

26. Ústavní soud poukazuje na tomto místě na skutečnost, že soudní kontrola rozhodnutí orgánu veřejné správy v režimu části páté občanského soudního řádu je konstruována jako nové projednání a rozhodnutí sporu nebo jiné právní věci, o které rozhodl správní orgán. K tomuto novému projednání dochází v soudním řízení v plné jurisdikci soudu, tj. soudu je umožněno provádění nového dokazování ke zjištění skutkového stavu (viz § 250e o. s. ř.), soud může převzít i skutková zjištění správního orgánu (§ 250e odst. 2 o. s. ř.), zjištěný nebo převzatý skutkový stav může znovu právně posoudit a věc nebo spor znovu rozhodnout. Ustanovení § 250e o. s. ř., podle kterého soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem, provádí čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. Úprava podle části páté o. s. ř. umožňuje soudu ve věcech občanských práv a závazků v pojetí čl. 6 Úmluvy svým rozhodnutím nahradit i rozhodnutí správního orgánu věcně vadné, tedy nejen rozhodnutí nezákonné, a rovněž nahradit správní uvážení závislého správního orgánu nezávislým soudcovským uvážením (viz David, L.,

Sbirka_nalezu-77.indd 910 18.11.16 13:59

Ištvánek, F., Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Komentář. II. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1357). Tím se tato soudní kontrola liší od rozhodování specializovaných senátů soudů ve správním soudnictví, resp. Nejvyššího správního soudu, jež jsou postaveny na principu kasačním (soud rozhodnutí správního orgánu zruší, shledá-li jeho nesprávnost, nemůže ho však změnit a věc nově rozhodnout); i meze zjišťování skutkového stavu jsou jiné v režimu části páté občanského soudního řádu (plná jurisdikce, neomezené dokazování skutkového stavu v rozsahu potřebném pro nové rozhodnutí věci) na rozdíl od režimu soudního řádu správního (srovnej též komentář k § 244 o. s. ř. dle Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha IV. Praha : Havlíček Brain Team, 2013, s. 241).

27. Krajský soud proto postupoval správně, pokud při novém projednání věci, tedy při opětovném rozhodování o výši náhrady za vyvlastnění postupoval podle právní úpravy účinné v době vyhlášení svého rozsudku. Pátá část občanského soudního řádu neobsahuje komplexní právní úpravu řízení o znovuprojednání soukromoprávního sporu či jiné právní věci, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem. Pro případy, kdy část pátá neobsahuje právní úpravu určitého procesního postupu či institutu, stanoví ustanovení § 245 o. s. ř., že se užijí přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona, tedy i § 153 a 154 o. s. ř., podle kterých postupoval v posuzované věci soud prvního stupně.

28. Lze tedy shrnout, že pokud Vrchní soud v Olomouci a Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích vycházely z toho, že bylo nutno určit výši náhrady za vyvlastnění podle právních předpisů účinných v době vyvlastnění, tedy přiznat stěžovatelům cenu „úřední", takový jejich závěr nejenže není v souladu s ustanovením § 154 odst. 1 o. s. ř., ale není ani v souladu s mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 1 Ústavy), které vzhledem k bezprostřední aplikovatelnosti mezinárodních smluv (čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy) vedou k nutnosti aplikovat vnitrostátní předpisy způsobem souladným s interpretací mezinárodních smluv mezinárodními soudy, zejména s interpretací Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva, a to ať již se týká řízení vedených proti České republice, či věcí, které se sice týkají jiné smluvní strany Úmluvy, ale mají, podle své povahy, význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu. Ústavní soud proto ústavní stížnost shledal důvodnou.

29. Ústavní soud přisvědčil i námitce stěžovatelů týkající se výroku dovolacího soudu o nákladech řízení. Jak již Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1877/10 ze dne 16. 9. 2010 (N 200/58 SbNU 779), Ředitelství silnic a dálnic ČR je státní příspěvková organizace zřízená Ministerstvem dopravy, tedy ústředním orgánem státní správy, u níž zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních

Sbirka_nalezu-77.indd 911 18.11.16 13:59

vztazích, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá existenci takové organizační složky, která jí umožní vystupovat v soudním řízení, a tím i zajišťovat ochranu jejích zájmů před soudy. V citovaném nálezu Ústavní soud v souladu se svou dosavadní judikaturou dovodil, že tam, kde k hájení svých zájmů je vedlejší účastník vybaven příslušnými organizačními složkami, není v zásadě důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž je advokát; pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených. Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že ve svých rozhodnutích týkajících se otázky zastupování orgánů státní správy advokátem, ale i právnických osob zřízených státem upozorňoval, že při aplikaci uvedeného stanoviska je třeba vždy přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, neboť si lze představit, že předmětem sporu může být i právní problematika, která přímo nesouvisí s oblastí spravovanou ústředním orgánem státní správy, případně se jedná o právní problematiku velmi specializovanou, obtížnou, dosud neřešenou, problematiku s mezinárodním prvkem, vyžadující znalosti cizího práva, eventuálně jazykové znalosti apod. V takových případech lze shledat postup orgánu státní správy, který zvolí pro své zastupování advokáta, jenž se na danou problematiku specializuje, za adekvátní.

30. Nejvyšší soud shora uvedené principy nerespektoval, když zjevně vyšel z premisy, že vedlejšímu účastníku (jako v soudním sporu vítěznému účastníku) a priori náleží náhrada jeho nákladů řízení, tj. bez ohledu na předmět sporu, bez relevance okolností konkrétního případu. V dané věci je přitom podle obsahu soudního spisu předmětem nákladů dovolacího řízení pouze vyjádření vedlejšího účastníka k dovolání. Vzhledem ke skutečnosti, že vedlejší účastník pouze stručně na jedné straně vyjádření v podstatě uvedl, že setrvává na svém dosavadním stanovisku, nelze tento jeho úkon zařadit mezi shora uvedené výjimky, které by dle judikatury Ústavního soudu odůvodňovaly zastoupení státní příspěvkové organizace advokátem, tím spíše, že se jednalo o právní problematiku náhrad za vyvlastnění, která nepochybně přímo souvisí s předmětem činnosti vedlejšího účastníka.

31. K návrhu stěžovatelů na přerušení řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie o přímé aplikovatelnosti čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie Ústavní soud uvádí, že v dané věci se nejedná o „uplatňování práva Evropské unie“, které by podle čl. 51 odst. 1 zakládalo přímé použití Listiny základních práv Evropské unie, neboť primární právo se nedotýká samotné úpravy vlastnictví podle práva členských států (čl. 345 Smlouvy o fungování Evropské unie) a ani žádný sekundární předpis se na expropriaci pozemků pro účely dopravních staveb nevztahuje.

Sbirka_nalezu-77.indd 912 18.11.16 13:59

32. Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozhodnutími Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci bylo v projednávané věci porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelů na spravedlivý proces, neboť jim bylo zabráněno, aby jejich věc byla projednána stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu. Jak již přitom Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 25. 9. 1997 sp. zn. IV. ÚS 114/96 (N 114/9 SbNU 71), 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. V důsledku uvedeného postupu Nejvyšší soud a Vrchní soud v Olomouci zasáhly současně do práva stěžovatelů na ochranu vlastnictví zakotveného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

33. Ústavní soud vzal při svých závěrech v úvahu i zásadu rovnosti účastníků právních vztahů, tedy v dané věci skutečnost, že výše náhrady poskytnutá stěžovatelům by neměla být zásadně výrazně odlišná od náhrady poskytnuté ostatním subjektům za vyvlastnění realizované v tomtéž období za platnosti a účinnosti téhož zákona. Posoudil ji tak, že subjekty, které nevyužily ve srovnatelné situaci možnosti domáhat se opětovného projednání věci rozhodnuté správním orgánem v oblasti vztahů soukromého práva podle § 244 a násl. o. s. ř. soudem, se nemohou dovolávat nerovného zacházení či dokonce se úspěšně domáhat mimo tímto ustanovením zákona předpokládaného postupu nového stanovení náhrady za vyvlastněný majetek, popřípadě náhrady škody představující rozdíl mezi cenou přiznanou podle dříve platných cenových předpisů a cenou obvyklou, jak ji má na mysli zákon o vyvlastnění. Jak totiž Ústavní soud setrvale judikuje, v soukromoprávních sporech plně platí zásada odpovědnosti účastníka za ochranu jeho práv *vigilantibus iura scripta sunt* (bdělým náležejí práva, každý nechť si střeží svá práva), která předpokládá odpovědnost účastníků za ochranu jejich práv, kterou mají plně ve vlastní dispozici. Nelze tedy klást k tíži stěžovatelů, že na rozdíl od jiných účastníků právních vztahů využili svých zákonem stanovených práv a podáním žaloby podle části páté o. s. ř. uplatnili své postavení coby účastníka, jehož právo bylo dotčeno rozhodnutím správního orgánu, v přístupu k soudu v souladu s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces, a domohli se tak ochrany vůči zásahům orgánů veřejné moci opravným prostředkem v řízení před nezávislým soudem.

34. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2014 č. j. 21 Cdo 79/2014-442 a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 23. 10. 2013 č. j. 1 Co 210/2013-390 zrušil. Toto rozhodnutí Ústavního soudu nemá dopad na již pravomocně ukončené věci, u nichž lhůta k podání

Sbirka_nalezu-77.indd 913 18.11.16 13:59

ústavní stížnosti podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu uplynula nebo nárok nelze uplatnit z důvodu jeho promlčení.

Sbirka_nalezu-77.indd 914 18.11.16 13:59

Č. 125
Ke stanovení výše škody vzniklé prodejem zastavených nemovitostí ve veřejné dražbě vycházející z nesprávného znaleckého ocenění

Při rozhodování o vzniku a výši škody zástavnímu dlužníkovi v případě veřejné nedobrovolné dražby, v níž byla na základě nesprávného znaleckého posudku stanovena nižší vyvolávací cena zastavené nemovitosti, než která měla být stanovena podle správného – revizního – znaleckého posudku, je nutné vycházet z obvyklé ceny dražené nemovitosti, určené revizním znaleckým posudkem, a nikoli z ceny dosažené vydražením nemovitosti.

Nález

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) – ze dne 30. června 2015 sp. zn. IV. ÚS 2839/14 ve věci ústavní stížnosti CHMP VELKOMORAVIA, spol. s r. o., se sídlem Brno, Brožíkova 14, zastoupené JUDr. Jaroslavem Brožem, advokátem, se sídlem Brno, Marie Steyskalové 62, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 21 Cdo 1863/2013-416, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2013 č. j. 16 Co 389/2012-393 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 16. 4. 2012 č. j. 38 C 257/2003-333 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 9. 5. 2012 č. j. 38 C 257/2003-346, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na zaplacení částky 5 118 020,38 Kč z titulu náhrady škody vzniklé prodejem jejích nemovitostí zajišťujících úvěr za nižší než obvyklou kupní cenu.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 21 Cdo 1863/2013-416, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2013 č. j. 16 Co 389/2012-393 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 16. 4. 2012 č. j. 38 C 257/2003-333 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 9. 5. 2012 č. j. 38 C 257/2003-346 došlo k zásahu do ústavních práv stěžovatele zaručených čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 21 Cdo 1863/2013-416, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2013 č. j. 16 Co 389/2012-393 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne

Sbirka_nalezu-77.indd 915 18.11.16 13:59

16. 4. 2012 č. j. 38 C 257/2003-333 ve znění opravného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 9. 5. 2012 č. j. 38 C 257/2003-346 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelka v ústavní stížnosti navrhla zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi došlo k porušení čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

II.

2. Ústavní soud z obsahu spisového materiálu zjistil, že stěžovatelka (v řízení před obecnými soudy žalobce) se domáhala, aby jí žalovaní, 1. GE Money Bank, a. s., a 2. GAREN dražební, s. r. o. „v likvidaci," společně a nerozdílně zaplatili částku 8 611 469,80 Kč s příslušenstvím. Žalobu odůvodnila tím, že 2. žalovaný provedl dne 7. 10. 2001 na návrh 1. žalovaného veřejnou nedobrovolnou dražbu předmětných nemovitostí k uspokojení pohledávky z úvěru, který stěžovatelce poskytl 1. žalovaný ve výši 6 000 000 Kč a který byl zajištěn zástavním právem zřízeným k těmto nemovitostem podle zástavní smlouvy ze dne 3. 9. 1997. Nemovitosti vydražil Ing. B. H. za cenu 4 600 000 Kč, přičemž vyvolávací cena činila 1 750 000 Kč, neboť nemovitosti byly oceněny soudním znalcem Ing. L. V. částkou 3 500 000 Kč. Stěžovatelka tvrdila, že skutečná hodnota nemovitostí je nepoměrně vyšší. Podle názoru stěžovatelky jí následkem prodeje nemovitostí ve veřejné nedobrovolné dražbě vznikla škoda ve výši rozdílu mezi „reálně a minimálně dosažitelnou kupní cenou" ve výši 12 500 000 Kč, kterou stěžovatelce nabídl např. Tukový průmysl Praha, a. s., a částkou 4 244 265,10 Kč, kterou provedením dražby dostala stěžovatelka „jako neplnohodnotný ekvivalent", tj. ve výši 8 255 734,90 Kč; a ve výši 355 734,90 Kč, představující náklady dražby uhrazené z ceny dosažené vydražením. Stěžovatelka tvrdila, že oba žalovaní porušili tzv. prevenční povinnost podle § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 21. 12. 2002, (dále jen „občanský zákoník") a 2. žalovaný nezajistil řádné ocenění nemovitostí, jak mu ukládá § 13 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění účinném do 31. 12. 2002, (dále jen „zákon o veřejných dražbách").

3. Soud prvního stupně rozsudkem ze dne 21. 2. 2005 sp. zn. 38 C 257/2003 žalobu stěžovatelky zamítl, když dospěl k závěru, že 1. žalovaný při uspokojování své pohledávky a 2. žalovaný při provádění dražby své povinnosti neporušili, a stěžovatelka tedy nemá právo na požadovanou náhradu škody. Odvolací soud v pořadí svým prvním rozsudkem ze dne 19. 10. 2005 č. j. 54 Co 388/2005-118 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil.

Sbirka_nalezu-77.indd 916 18.11.16 13:59

4. Proti rozsudku odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání, o kterém rozhodl Nejvyšší soud svým v pořadí prvním rozsudkem ze dne 25. 4. 2007 sp. zn. 21 Cdo 732/2006 tak, že zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Jako otázku zásadního právního významu, jež dosud nebyla odvolacím soudem řešena, vytkl otázku, v čem spočívá (mohl by spočívat) vznik škody zástavnímu dlužníkovi v případě zpeněžení zástavy provedeného na návrh věřitele ve veřejné nedobrovolné dražbě podle zákona o veřejných dražbách. Nejvyšší soud konstatoval, že skutečnost, že na vydražitele přešlo vlastnictví nebo jiné právo k předmětu nedobrovolné dražby, sama o sobě neznamená, že by nemohla vzniknout odpovědnost za škodu podle ustanovení § 63 odst. 2 nebo 4 zákona veřejných dražbách, popř. podle občanského zákoníku. Došlo-li v příčinné souvislosti s neoprávněně podaným návrhem na provedení veřejné nedobrovolné dražby, s porušením ustanovení zákona o veřejných dražbách nebo se zaviněným porušením jiné právní povinnosti k tomu, že poškozený jako zástavní dlužník pozbyl své vlastnictví nebo jiné právo k předmětu dražby (protože vydražitelovo vlastnické nebo jiné právo k předmětu dražby nebylo a již nemůže být zpochybněno), spočívá skutečná škoda vzniklá zástavnímu dlužníku v obvyklé ceně předmětu dražby (zástavy). V případě, že z výtěžku zpeněžení zástavy byla v souladu se zákonem uspokojena zajištěná pohledávka, musí být přihlédnuto současně k tomu, že z důvodu téhož jednání, kterým byl zástavní dlužník poškozen, se jeho majetková sféra též zvětšila (došlo tím ke splnění dluhu, byl-li zástavní dlužník též tzv. obligačním dlužníkem, nebo ke splnění povinnosti uspokojit zástavního věřitele ze zástavy); takovýto případný prospěch je třeba zaúčtovat proti obvyklé ceně dražby (zástavy).

5. Dovolací soud odmítl názor odvolacího soudu, podle kterého je třeba při zjišťování, zda stěžovateli vznikla škoda, vycházet ze závěru, že „právě cena dosažená v dražbě byla cenou v daném místě a čase reálně dosažitelnou“. Zdůraznil, že cenu dosaženou v dražbě ovlivňuje (může ovlivnit) nejen úroveň skutečně dosahovaných cen při prodeji stejného nebo obdobného majetku na tuzemském trhu v rozhodné době, ale i další skutečnosti, jako např. okolnosti, za nichž byla dražba připravena a provedena, včetně publicity veřejné dražby, nebo počet účastníků dražby a jejich případné „dohody o předmětu dražby“, které vedou (mohou vést) k tomu, že odvolacím soudem uvažovaný předpoklad spočívající v tom, že „dražba vytváří podmínky pro dosažení skutečně nejvyšší dosažitelné ceny“, „se nutně nemusí nenaplnit“. Cenu dosaženou v dražbě nelze proto bez dalšího považovat za cenu „v místě a čase“ obvyklou. V případě, že rozhodné skutečnosti jsou mezi účastníky sporné, soud ustanoví za účelem zjištění obvyklé ceny nemovitosti znalce. Důkaz znaleckým posudkem nelze odmítat s odůvodněním, že jakýkoli znalecký posudek ohledně předpokládané

Sbirka_nalezu-77.indd 917 18.11.16 13:59

tržní ceny nemovitosti je pouhým odhadem. Jedině znalecký posudek vytváří podmínky k tomu, aby soud postupem podle ustanovení § 132 o. s. ř. mohl zjistit obvyklou cenu nemovitosti. Odvolací soud veden chybným právním závěrem o tom, že nebyl prokázán vznik škody, jednak neprovedl důkaz znaleckým posudkem o obvyklé ceně nemovitostí vydražených při veřejné nedobrovolné dražbě, jednak neposuzoval, zda některý ze žalovaných opravdu porušil své povinnosti významné z pohledu ustanovení § 63 odst. 2 nebo 4 zákona o veřejných dražbách, případně ustanovení § 420 občanského zákoníku. Dovolací soud z těchto důvodů napadený rozsudek zrušil.

6. Poté odvolací soud, aniž jakkoli řízení doplnil, rozsudkem ze dne 6. 11. 2007 sp. zn. 16 Co 236/2007 potvrdil rozsudek soudu prvního stupně jako věcně správný. Odvolací soud se v podstatě ztotožnil s právním závěrem soudu prvního stupně o tom, že žaloba není důvodná, neboť nebylo zjištěno porušení právních povinností ze strany žalovaných ani jiný důvod jejich odpovědnosti za škodu, a proto nebylo nutné doplňovat dokazování znaleckým posudkem „ke zjištění, zda stěžovateli vznikla či nevznikla škoda“.

7. Proti tomuto rozhodnutí odvolacího soudu podala stěžovatelka opět dovolání. Vytýkala v něm odvolacímu soudu, že napadené rozhodnutí potvrdil, aniž by respektoval závazný právní názor dovolacího soudu uvedený v jeho zrušovacím rozhodnutí, a na základě nezměněného skutkového stavu rozhodl stejně jako ve svém předchozím rozhodnutí. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky rozsudkem ze dne 28. 1. 2009 č. j. 21 Cdo 1263/2008-179 zamítl. Za otázku zásadního právního významu, která nebyla dosud dovolacím soudem řešena, považoval v tomto rozhodnutí otázku, jaká mají navrhovatel veřejné nedobrovolné dražby podle zákona o veřejných dražbách a dražebník povinnosti v souvislosti se stanovením odhadu ceny předmětu nedobrovolné dražby, jde-li o nemovitost. Dospěl k závěru, že žádný ze žalovaných neporušil právní povinnost zakládající odpovědnost za stěžovatelkou požadovanou škodu. Podle názoru dovolacího soudu zákon o veřejných dražbách navrhovateli veřejné nedobrovolné dražby neukládá žádné povinnosti ve vztahu k odhadu ceny předmětu dražby, i když jím je nemovitost. Za škodu vzniklou dosavadnímu vlastníku předmětu dražby může uvedený subjekt odpovídat jen tehdy, podal-li neoprávněný návrh na provedení dražby anebo porušil-li zaviněně jinou svou právní povinnost. Nic takového v daném případě nebylo zjištěno. Dražebník je povinen, je-li předmětem veřejné dražby prováděné podle zákona o veřejné dražbě nemovitost, zajistit, aby odhad její ceny byl zjištěn posudkem znalce, který nesmí být v den konání dražby starší šesti měsíců, a z posudku znalce navrhovatel dražby a dražebník při veřejné dražbě vychází. Zajistil-li tedy dražebník řádně odhad nemovitosti posudkem znalce, splnil tím

Sbirka_nalezu-77.indd 918 18.11.16 13:59

všechny své povinnosti, které mu v souvislosti s odhadem ceny předmětu veřejné dražby ukládá ustanovení § 13 zákona o veřejných dražbách.

8. Proti těmto rozhodnutím odvolacího a dovolacího soudu podala stěžovatelka ústavní stížnost, o které rozhodl Ústavní soud dne 30. 9. 2009 nálezem sp. zn. III. ÚS 384/08 (N 211/54 SbNU 587) tak, že napadené rozsudky zrušil. Ústavní soud konstatoval, že soudy v napadených rozhodnutích vycházely ze závěru, že stěžovatelčině návrhu na náhradu škody nelze vyhovět proto, že žalovaní v souvislosti s prováděním veřejné nedobrovolné dražby nemovitostí stěžovatelky neporušili žádnou svou povinnost. Východiskem pro tento závěr byla i pro dovolací soud – v poměru k povinnostem 2. žalovaného jako dražebníka – interpretace § 13 odst. 1 zákona o veřejných dražbách. Na základě jazykového výkladu uvedeného ustanovení dovolací soud dospěl k závěru, že dražebník v daném případě tam stanovenou povinnost splnil, neboť zajistil podání znaleckého posudku o ceně nemovitostí. V návaznosti na svou judikaturu týkající se neudržitelnosti pouhého jazykového výkladu při aplikaci práva Ústavní soud uvedl, že obecné soudy doslovným výkladem aplikovaného ustanovení redukujícím povinnost dražebníka pouze na „technické" zajištění znaleckého posudku o ceně nemovitosti odhlédly, resp. pominuly jeden z účelů zákona, jímž je také ochrana práv vlastníků dražených nemovitostí.

9. V případě existence námitek vzbuzujících pochybnosti o správnosti ceny stanovené znaleckým posudkem „zajištěným" dražebníkem má tento – právě s ohledem na zákonem stanovené předpoklady k výkonu své činnosti a především s ohledem na přiměřenou ochranu práv vlastníků dražených nemovitostí – povinnost zajistit kontrolní, resp. revizní posudek tak, aby byla pro další postup v nedobrovolné dražbě zjištěna cena dražené nemovitosti reálně odpovídající její ceně v místě a čase obvyklé. V opačném případě by nebylo možno považovat ochranu majetkových práv věřitele a ochranu týchž práv vlastníka nemovitosti, to je práv, jež mají garantován stejný rozsah ochrany (čl. 11 odst. 1 Listiny), za proporcionální. Ústavní soud konstatoval, že soudy při svém rozhodování nebraly v úvahu, že stěžovatelka opakovaně vznášela námitky proti znaleckému posudku, z něhož byla stanovena vyvolávací cena 1 750 000 Kč, právě poukazem na dražebníkem zajištěným znaleckým posudkem nesprávně stanovenou cenu ve výši 3 500 000 Kč, která se od původního ocenění nemovitosti při poskytování úvěru výrazně lišila. Přitom sám popis předmětné nemovitosti v zajištěném posudku i naprostému laikovi signalizoval tržní cenu výrazně vyšší než 3 500 000 Kč. Právě proto měl být v řízení před soudem nařízen znalecký posudek o ceně nemovitosti v daném čase a místě obvyklé a od jeho závěru se teprve měly odvíjet další úvahy a závěry soudů, a to nejen o vzniku škody stěžovatelce, ale i o odpovědnosti žalovaných, zejména pak druhého z nich, za škodu.

Sbirka_nalezu-77.indd 919 18.11.16 13:59

10. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k názoru, že interpretace a aplikace ustanovení § 13 odst. 1 a v návaznosti na ně i ustanovení § 63 odst. 4 zákona o veřejných dražbách provedené obecnými soudy byly ústavně nekonformní a nerespektující dostatečně ochranu majetkových práv stěžovatelky a její právo na spravedlivý proces, a napadená rozhodnutí zrušil.

11. Obvodní soud pro Prahu 4 poté nyní posuzovanou ústavní stížností napadeným rozsudkem řízení co do částky 3 493 449,42 Kč z důvodu částečného zpětvzetí žaloby zastavil, žalobu o dalších 5 118 020,38 Kč zamítl a rozhodl o nákladech řízení. Soud prvního stupně doplnil dokazování o revizní znalecký posudek, vypracovaný znaleckým ústavem ZNALCI A ODHADCI – znalecký ústav, spol. s r. o. Z nového znaleckého posudku vyplynulo, že obvyklá cena předmětných dražených nemovitostí byla 7 500 000 Kč (namísto původního ocenění ve výši 3 500 000 Kč). Jediným dalším novým důkazem, který provedl soud prvního stupně, byla výpověď člena představenstva České asociace dražebníků Ing. R. H. Z jeho výpovědi soud dovodil, že praxe v oblasti nedobrovolných dražeb ukazuje, že nejjednodušší a nejlepší pro nedobrovolného dražitele je maximální možné snížení nejnižšího podání na 50 % odhadní ceny a že „nadhodnocená působí pro poptávku negativně, neboť na takovou dražbu přijde méně lidí, někdy i vůbec nikdo“. Na základě takto doplněného dokazování soud prvního stupně dospěl k závěru, že ani jeden ze žalovaných neporušil povinnosti stanovené zákonem o veřejných dražbách ani neodpovídá stěžovatelce za škodu podle obecných ustanovení obchodního nebo občanského zákoníku. Nadto soud prvního stupně konstatoval, že i kdyby měla stěžovatelka při konání dražby k dispozici nově zpracovaný znalecký posudek, podle kterého obvyklá cena předmětných nemovitostí je 7 500 000 Kč, vyvolávací cena by byla stanovena ve výši 3 750 000 Kč. Vzhledem k tomu, že vydražená cena nemovitostí byla 4 600 000 Kč, ke škodě nedošlo.

12. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 1. 2013 č. j. 16 Co 389/2012-393 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. S odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 384/08 odvolací soud připustil, že 2. žalovaný pochybil, pokud nenechal vypracovat revizní znalecký posudek. Konstatoval zároveň, že toto pochybení není v příčinné souvislosti s tím, že by „zástavní dlužník pozbyl (neoprávněně) své vlastnické právo k předmětu dražby a že by výše škody spočívala v rozdílu mezi cenou obvyklou a cenou dosaženou vydražením“. Podle odvolacího soudu nelze ani dovodit, že by v příčinné souvislosti s pochybením 2. žalovaného měla stěžovatelce vzniknout škoda tak, jak ji konstruuje, tedy na základě úvahy o stejném průběhu dražby. Podle stěžovatelky, pokud by vyvolávací cena při dražbě byla stanovena na 3 750 000 Kč (50 % ze 7 500 000 Kč), byla by nemovitost vydražena za částku, která představuje 262,86 % nejnižšího

Sbirka_nalezu-77.indd 920 18.11.16 13:59

podání, tedy v poměru jak se stalo při konání dražby při nejnižším podání ve výši 1 750 000 Kč, a nemovitost by byla tak vydražena za 9 857 250 Kč. Toto pojetí je pouze hypotetickou a spekulativní konstrukcí, neboť nelze předpokládat, jaké okolnosti by v průběhu dražby nastaly. Nemovitost byla vydražena za 4 600 000 Kč, tedy za částku přesahující o 850 000 Kč nejnižší podání, jaké by bylo stanoveno podle revizního znaleckého posudku. Nelze tedy dovozovat, že stěžovatelce v příčinné souvislosti s nevypracováním revizního znaleckého posudku a nesprávně stanovenou obvyklou vyvolávací cenou nemovitosti vůbec vznikla škoda.

13. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka dovolání, které Nejvyšší soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 6. 2014 č. j. 21 Cdo 1863/2013-416. Za otázku zásadního právního významu, v pořadí již třetí během rozhodování daného sporu, dovolací soud označil otázku, zda a v jaké výši zástavnímu dlužníkovi (stěžovatelce jako původnímu vlastníku vydražené nemovitosti) vznikla škoda v případě, že při provedení veřejné nedobrovolné dražby bylo nejnižší podání stanoveno na základě chybného znaleckého posudku méně, než kolik by činilo, kdyby cena byla zjištěna na základě správného znaleckého posudku. V odůvodnění rozsudku dovolací soud dospěl k následujícím závěrům: 2. žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když při určení nejnižšího podání vycházel z ceny zastavených nemovitostí ve výši 3 750 000 Kč uvedené v původním nesprávném znaleckém posudku, ačkoli cena nemovitostí správně podle revizního znaleckého posudku byla stanovena ve výši 7 500 000 Kč. Z hlediska vzniku škody může být v příčinné souvislosti s tímto porušením právní povinnosti 2. žalovaného pouze taková újma, která spočívá v tom, že by byla vydražením zastavených nemovitostí stěžovatelce prokazatelně dosažena vyšší cena, kdyby nejnižší podání nečinilo pouhých 1 750 000 Kč, ale správných 3 750 000 Kč. Dovolací soud se ztotožnil se závěrem odvolacího soudu, že žádným z provedených důkazů nebylo prokázáno, že by vydražením byla dosažena vyšší cena, kdyby bylo nejnižší podání stanoveno ve výši 3 750 000 Kč. Názory stěžovatelky nepřesahují míru jen jisté pravděpodobnosti a její konstrukce o výši vzniklé škody vyjadřují spíše jen její přání, než aby podávaly důkaz o vzniku škody. Požadované plnění není povinen poskytnout stěžovatelce ani 1. žalovaný, neboť jak správně již dříve soudy v této věci dovodily, navrhovateli veřejné nedobrovolné dražby zákon o veřejných dražbách neukládá žádné povinnosti ve vztahu k odhadu ceny předmětu dražby. Za škodu vzniklou dosavadnímu vlastníku předmětu dražby může navrhovatel veřejné nedobrovolné dražby odpovídat jen tehdy, podal-li neoprávněný návrh na provedení dražby anebo porušil-li zaviněně jinou svou právní povinnost. Nic takového, včetně porušení „prevenční“ povinnosti podle ustanovení § 415 občanského zákoníku, dovolací soud v projednávané věci neshledal.

Sbirka_nalezu-77.indd 921 18.11.16 13:59

III.

14. Proti rozhodnutím soudů vydaným po zrušení původních soudních rozhodnutí ve věci nálezem sp. zn. III. ÚS 384/08 směřuje ústavní stížnost. Stěžovatelka v ní především namítá, že Nejvyšší soud se nevypořádal se závazným názorem Ústavního soudu obsaženým v uvedeném nálezu a zjednodušujícím formalistickým výkladem závěry Ústavního soudu popřel. Podle stěžovatelky dovolací soud svou argumentací založil stav *circulus vitiosus*, který vylučuje možnost nalézt spravedlnost. Dovolací soud do svých závěrů nezahrnul zásadní právně relevantní skutečnost, že dražba nevycházela ze správně stanovené ceny předmětu dražby. Absence správně stanovené ceny předmětu dražby pak v logice závěrů dovolacího soudu neumožňuje stěžovatelce dospět k závěru o škodě a její výši. Přestože dovolací soud připouští protiprávnost postupu dražebníka při stanovení ceny předmětu dražby, důsledky tohoto jednání odmítá v podobě závěru, že vznik škody musí být bezpečně prokázán. Dovolací soud podle stěžovatelky svým postupem popřel význam ustanovení § 13 odst. 1 zákona o veřejných dražbách, který ukládá povinnost zjištění ceny předmětu dražby znaleckým posudkem právě s ohledem na ochranu dlužníků, jejichž majetek se draží. Absurdita závěrů Nejvyššího soudu spočívá podle stěžovatelky v tom, že pokud neproběhla dražba podle správně stanoveného znaleckého posudku, nelze škodu prokázat, což tíží stěžovatelku, a nikoli ty, kteří protiprávně jednali. V intencích závěrů dovolacího soudu se pak jeví uložená povinnost ze strany Ústavního soudu v uvedeném nálezu – zajistit znalecký posudek – jako obsoletní. Stěžovatelka dále uvádí, že odpovědnost 1. žalovaného je založena na tom, že inicioval dražbu a při vědomí nesprávného postupu dražebníka, se zřetelem na znalost reálné ceny dražených nemovitostí, postupoval zcela evidentně v rozporu s § 415 občanského zákoníku. Z uvedených důvodů stěžovatelka dovozuje, že ze strany soudů nebyla poskytnuta dostatečně přiměřená ochrana jejím majetkovým právům, a došlo tak k porušení čl. 11 Listiny. Právní názor soudu dovolacího představuje podle stěžovatelky rovněž porušení jejího práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny.

IV.

15. Obvodní soud pro Prahu 4 ve vyjádření k ústavní stížnosti v plném rozsahu odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Z jeho znění i z obsahu spisu je podle obvodního soudu zřejmé, že postupoval v souladu s občanským soudním řádem a v řízení před ním k porušení žádného ústavně zaručeného práva nedošlo.

16. Také Městský soud v Praze ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka ve vztahu k jeho rozsudku neuvedla konkrétní tvrzení o porušení ústavně zaručených práv,

Sbirka_nalezu-77.indd 922 18.11.16 13:59

k nimž by bylo možné se vyjádřit, odvolací soud navrhl ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou.

17. Nejvyšší soud ve vyjádření zrekapituloval závěry svého rozsudku. Ve vztahu k námitkám stěžovatelky uvedeným v ústavní stížnosti poukázal na to, že zatímco při jeho předchozím rozhodování (a rozhodování Ústavního soudu) byla řešena právní otázka, zda došlo k porušení právní povinnosti, nové rozhodování se týká právní otázky, zda stěžovatelce vznikla škoda, tedy jiného z předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu. Názor stěžovatelky, že by při novém rozhodování dovolacího soudu byl „devalvován význam závěrů Ústavního soudu", není opodstatněný, neboť nelze oba předpoklady vzniku škody „zaměňovat a směšovat". Povinnost prokázat vznik škody v řízení před soudem má poškozený. Napadený rozsudek dovolacího soudu je, zjednodušeně řečeno, založen na závěru, že vznik škody v projednávané věci není prokázán již tím, že nejnižší podání bylo při veřejné dražbě stanoveno na základě znaleckého posudku, který se „ukázal jako nesprávný", jestliže byly nemovitosti vydraženy za 4 600 000 Kč. Z hlediska vzniku škody může být v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti pouze taková újma, která spočívá v tom, že vydražením zastavených nemovitostí by byla prokazatelně dosažena vyšší cena, kdyby nejnižší podání nečinilo pouhých 1 750 000 Kč, ale správných 3 750 000 Kč.

18. Podle dovolacího soudu je názor stěžovatelky o vzniku škody založen na přesvědčení, že „když došlo k porušení právní povinnosti (k protiprávnímu postupu dražebníka při stanovení ceny dražby), musela nutně vzniknout škoda", a na axiomu, že škodu vzniklou stěžovatelce nejlépe vyjadřuje „procentní nárůst" ceny dosažené vydražením, kdyby nejnižší podání činilo správných 3 750 000 Kč. Uvedené přesvědčení je podle dovolacího soudu chybné; porušení právní povinnosti nemusí mít nutně za následek vznik škody. Mylný je i uvedený axiom, neboť u ceny dosažené vydražením lze z hlediska okolností významných v projednávané věci dovodit jen to, že cena dosažená vydražením nemůže činit méně, než kolik bylo stanoveno nejnižším podáním. Její celková výše ovšem není (nemůže být) úměrná stanovené výši nejnižšího podání, neboť faktory, které působí na výši ceny dosažené vydražením při veřejných dražbách, zpravidla spočívají v něčem jiném. Podle dovolacího soudu stěžovatelka skutečnost, že neprokázala vznik škody, vydává za „simplifikaci nalézání práva a spravedlivého posouzení projednávané věci" a za „zcela formální argumentaci".

19. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržená vyjádření stěžovatelce k replice, neboť neobsahují 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 vyhověl.

Sbirka_nalezu-77.indd 923 18.11.16 13:59

V.

20. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu")], seznámil se s obsahem napadeného rozhodnutí a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

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

VI.

22. Ústavní soud předesílá, že jako soudní orgán ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému civilního soudnictví a není ani soudem nadřízeným soudům ve věcech civilních, je oprávněn do jejich rozhodovací činnosti zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že nesprávná aplikace podústavního práva těmito soudy zpravidla nemá za následek porušení základních práv a svobod; to může nastat až v případě, že dojde k porušení některé z norem tohoto práva v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v rozporu s principy spravedlnosti.

23. V projednávané věci Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, obsah napadených rozhodnutí i vyžádaného spisu a dospěl k závěru, že podmínky pro jeho kasační zásah, jak jsou nastíněny v předchozím odstavci, byly splněny.

24. Podstatou posuzované věci, která je v řízení před soudy projednávána téměř deset let, je otázka, zda stěžovateli jako zástavnímu dlužníkovi vznikla škoda v případě veřejné nedobrovolné dražby, v níž byla na základě nesprávného znaleckého posudku stanovena nižší vyvolávací cena, než která by měla být stanovena na základě správného – revizního znaleckého posudku. Soud prvního stupně ani po doplnění dokazování o revizní znalecký posudek, podle kterého byla obvyklá cena nemovitostí 7 500 000 Kč, namísto nesprávných 3 500 000 Kč, neshledal, že by žalovaní porušili povinnosti stanovené zákonem o veřejných dražbách ani že by odpovídali stěžovateli za škodu podle obecných ustanovení obchodního nebo občanského zákoníku.

25. Odvolací a dovolací soud v napadených rozhodnutích sice konstatovaly, že 2. žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když nenechal

Sbirka_nalezu-77.indd 924 18.11.16 13:59

vypracovat revizní znalecký posudek, zároveň však dospěly k závěru, že toto porušení právní povinnosti 2. žalovaným není v příčinné souvislosti s tím, že by stěžovatelce vznikla škoda. Svůj závěr soudy odůvodnily především tím, že žádným z provedených důkazů nebylo prokázáno, že by vydražením byla dosažena vyšší cena, kdyby vyvolávací cena nemovitostí vycházela ze správného znaleckého posudku. Z hlediska vzniku škody může být podle názoru soudů v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti 2. žalovaného pouze újma, která spočívá v tom, že by vydražením zastavených nemovitostí byla prokazatelně dosažena vyšší cena, kdyby vyvolávací cena nečinila pouhých 1 750 000 Kč, ale správných 3 750 000 Kč. Východiskem pro závěry soudů byla i skutečnost, že nemovitost byla vydražena za 4 600 000 Kč, tedy ve výši přesahující vyvolávací cenu, která by byla stanovena podle revizního posudku.

26. Soudy závěry napadených rozhodnutí postavily na absenci příčinné souvislosti mezi porušením právní povinnosti 2. žalovaného a vznikem škody. Při svém rozhodování se soustředily na otázku „bezpečného" prokázání vzniku škody, aniž by přitom braly dostatečně v potaz ochranu práv vlastníků dražených nemovitostí. Na tento účel zákona o veřejných dražbách upozornil Ústavní soud již ve svém předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 384/08. Jakkoli lze souhlasit ze závěry soudů o tom, že výši vzniklé škody nelze odvíjet od úvahy stěžovatelky o stejném průběhu dražby, vznik škody (a určení její výše) nelze odvíjet ani od úvahy soudů o nutnosti prokázání toho, že vydražením by byla dosažena vyšší cena. Takovou skutečnost totiž prokázat nelze, neboť není možné předvídat průběh dražby, a tedy stanovit cenu dosaženou vydražením. Podmínka prokázání skutečnosti, že by vydražením byla dosažena určitá – vyšší – cena, je nerealizovatelná, a vznik škody by tak byl v obdobných případech neprokazatelný. Naplnění uvedené podmínky pak nelze na stěžovatelce požadovat.

27. V tomto smyslu je zavádějící i úvaha soudů, že stěžovatelce nevznikla škoda, neboť nemovitost byla v daném případě vydražena za částku přesahující vyvolávací cenu, která by byla stanovena podle revizního znaleckého posudku. Z této konstrukce by totiž vyplývalo, že ke vzniku škody by tak mohlo dojít pouze v případech, kdy by vydražením nemovitosti na základě nesprávně stanovené vyvolávací ceny byla dosažena nižší cena, než by měla být vyvolávací cena stanovená podle správného znaleckého posudku. Pokud by se tato úvaha uplatnila, znamenalo by to, že výše škody zástavního věřitele by spočívala v rozdílu mezi vyvolávací cenou stanovenou podle správného znaleckého posudku a cenou získanou v dražbě, v níž byla vyvolávací cena stanovena na základě chybného znaleckého posudku.

28. Všechny výše uvedené úvahy soudů totiž vycházejí z chybného názoru, že v dané věci se vznik škody a její výše odvíjí od ceny získané vydražením. Tento závěr opomíjí výše uvedenou skutečnost, totiž že cena dosažená

Sbirka_nalezu-77.indd 925 18.11.16 13:59

v dražbě není cena předvídatelná, kterou by bylo možné i jen pravděpodobně stanovit. Při závěrech o vzniku a výši škody je proto třeba vycházet nikoli z ceny nemovitosti dosažené v dražbě, ale z obvyklé ceny (dražené) nemovitosti stanovené na základě znaleckého posudku, jak ostatně konstatoval i dovolací soud ve svém v pořadí prvním rozsudku. Pokud se prokázalo, že původní znalecký posudek byl nesprávný, je třeba vycházet z obvyklé ceny nemovitosti stanovené v revizním znaleckém posudku.

29. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na rozpornost jednotlivých rozhodnutí dovolacího soudu v daném řízení. Přestože v každém rozsudku dovolací soud vytkl jinou právní otázku, je právní otázka, kterou se zabývá v ústavní stížností napadeném rozhodnutí, v podstatě konkretizací otázky, již dovolací soud vymezil již ve svém prvním rozhodnutí ve věci. V tomto rozhodnutí dovolací soud odmítl názor, podle kterého je třeba při zjišťování, zda stěžovatelce vznikla škoda, vycházet ze závěru, že „právě cena dosažená v dražbě byla cenou v daném místě a čase reálně dosažitelnou“. Konstatoval, že pokud došlo v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti k tomu, že poškozený jako zástavní dlužník pozbyl své vlastnictví nebo jiné právo k předmětu dražby, spočívá skutečná škoda vzniklá zástavnímu dlužníku v obvyklé ceně předmětu dražby (zástavy) po zaúčtování případného prospěchu ze zpeněžení zástavy (zajištění pohledávky). Obvyklou cenu nemovitosti je potřeba zjistit na základě znaleckého posudku. Na závěry tohoto rozsudku dovolacího soudu odkázal i Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 384/08, když konstatoval, že „v řízení před soudem měl být nařízen znalecký posudek o ceně nemovitosti v daném čase a místě obvyklé a od jeho závěru se teprve měly odvíjet další úvahy a závěry soudů, a to nejen o vzniku škody stěžovatelky, ale i o odpovědnosti žalovaných, zejména pak druhého z nich, za škodu“. Po zrušujícím nálezu Ústavního soudu soud prvního stupně nařídil revizní znalecký posudek, avšak soudy se o jeho závěry při dalším posuzování otázky vzniku škody neopíraly, neboť vycházely z ceny nemovitostí dosažené vydražením, kterou nelze určit.

30. Ústavní soud uzavírá, že při dalším rozhodování o vzniku a výši škody, jakož i odpovědnosti za škodu je nutné vycházet z obvyklé ceny předmětné nemovitosti, která je stanovena v revizním znaleckém posudku, a nikoli z ceny získané vydražením. Ve vztahu k povinnosti stěžovatele prokázat vznik škody jsou soudy v dalším řízení povinny postupovat podle § 118a o. s. ř.

31. Na základě výše uvedených pochybení soudů došlo k nepřípustnému zásahu do stěžovatelčina ústavně zaručeného práva podle čl. 11 Listiny. Postupem soudů došlo též k porušení jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 Listiny. Ústavní soud proto rozhodl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu tak, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-77.indd 926 18.11.16 13:59

Č. 126
K porušení práva na spravedlivý proces a zásahu do osobní svobody při ignorování dodatečného, leč v zákonné lhůtě doručeného odůvodnění stížnosti proti usnesení o ponechání obviněného ve vazbě

Pokud se soud náležitě nebo vůbec nevypořádal s konkrétními námitkami uvedenými v řádně doručeném dodatečném odůvodnění stížnosti, které jsou přitom způsobilé ovlivnit jeho rozhodnutí, a provedl pouze obecný přezkum stížností napadeného usnesení, porušil tím stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na osobní svobodu dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavního soudu – I. senátu složeného z předsedy senátu Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 30. června 2015 sp. zn. I. ÚS 494/15 ve věci ústavní stížnosti Davida Schneidera, zastoupeného Mgr. Štěpánem Brunclíkem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Petrská 1136/12, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 12. prosince 2014 sp. zn. 5 To 74/2014, kterým byla zamítnuta stěžovatelova stížnost proti usnesení soudu prvního stupně o dalším trvání vazby, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 12. prosince 2014 sp. zn. 5 To 74/2014 bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na osobní svobodu dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I.

1. Ústavní stížností stěžovatel napadl v záhlaví tohoto nálezu uvedené rozhodnutí a navrhl jeho zrušení pro rozpor se svými ústavně zaručenými právy garantovanými čl. 8, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3, čl. 40 odst. 2 a 3

Sbirka_nalezu-77.indd 927 18.11.16 13:59

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. Ústavní soud z obsahu ústavní stížnosti a části vyžádaného spisového materiálu zjistil, že usnesením Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 6. 3. 2014 sp. zn. 0 Nt 910/2014 byl stěžovatel vzat do vazby dle ustanovení § 67 písm. a) a b) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Následně pominul důvod vazby podle § 67 písm. b) trestního řádu. Stěžovatel opakovaně podával žádosti o propuštění z vazby, kterým soudy nevyhověly. Naposledy rozhodl o dalším trvání vazby stěžovatele Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 11. 2014 sp. zn. 47 T 10/2014, kterým stěžovatele ve vazbě ponechal z důvodu podle § 67 písm. a) trestního řádu, vazbu nenahradil dohledem probačního úředníka, písemným slibem ani zárukou několika důvěryhodných osob. Proti tomuto usnesení po jeho vyhlášení podal stěžovatel ústně do protokolu stížnost, kterou hodlal odůvodnit poté, co se seznámí s písemným vyhotovením usnesení soudu prvního stupně. Protokol o vazebním zasedání je ve spisovém materiálu uložen na číslech listů 2157 až 2162. Písemné odůvodnění bylo obhájci stěžovatele doručeno 5. 12. 2014 v 14:49 hodin. Stěžovatel dne 8. 12. 2014 v 16:36 hodin doručil Městskému soudu v Praze písemné odůvodnění stížnosti. Odůvodnění je ve spisovém materiálu vedeno na číslech listů 2170 až 2172, na čísle listu 2173 je uloženo potvrzení o doručení odůvodnění stížnosti Městskému soudu v Praze. Na čísle listu 2175 spisu je uložena předkládací zpráva Městského soudu v Praze, kterou je „stížnost obžalovaného: David Schneider … (č. l. 2162; 2170 až 2172)“ spolu se spisovým materiálem předložena Vrchnímu soudu v Praze, kam uvedené bylo doručeno dne 11. 12. 2014.

3. V písemném odůvodnění stížnosti proti usnesení o ponechání ve vazbě stěžovatel rozvedl svou argumentaci proti závěrům napadeného rozhodnutí. Tvrdí, že neexistuje žádná důvodná a konkrétními skutečnostmi doložená obava, že by se pokusil nebo snad měl v úmyslu pokusit se uprchnout nebo se skrývat, aby se vyhnul trestnímu stíhání. Stěžovatel má v České republice vytvořeny pevné pracovní a rodinné vazby. V zaměstnání zastává významné postavení a dosahuje nadstandardních výsledků. O tom svědčí i skutečnost, že se za něj písemně zaručila i jeho nadřízená Taťána Němcová. Nadřízení opakovaně poukazují na to, že stěžovatelova nepřítomnost způsobuje jeho zaměstnavateli finanční ztráty. Trest, který mu podle trestní sazby hypoteticky hrozí, nepovažuje za natolik vysoký, aby se jako mladý a dosud úspěšný člověk útěkem vzdal své rodiny, kariéry a jakékoli možnosti vedení normálního života. Stěžovatel by se chtěl rozloučit před případným nástupem do výkonu trestu se svou rodinou. Údajný telefonický kontakt se spoluobviněným Marešem uskutečněný před zadržením z telefonní budky podle názoru stěžovatele nikterak neposiluje

Sbirka_nalezu-77.indd 928 18.11.16 13:59

vazební důvod uvedený v ustanovení § 67 písm. a) trestního řádu. Obecný soud své úvahy na toto téma nerozvádí, a jeho odůvodnění je tak nepřezkoumatelné. Stěžovatel proto navrhl, aby byl z vazby propuštěn. Pro případ, že by byl důvod vazby shledán, pak stěžovatel navrhuje, aby byl vazební důvod nahrazen přijetím písemného slibu podle § 73 odst. 1 písm. b) trestního řádu, vyslovením dohledu probačního úředníka podle § 73 odst. 1 písm. c) trestního řádu, zárukou důvěryhodných osob – Renaty Schneiderové (matky stěžovatele), Svitlany Mahurské (družky stěžovatele) a Taťány Němcové (nadřízené stěžovatele) nebo uložením některého z předběžných opatření podle § 88b a násl. trestního řádu.

4. Vrchní soud v Praze projednal jeho stížnost proti usnesení městského soudu a napadeným usnesením ze dne 12. 12. 2014 sp. zn. 5 To 74/2014 ji zamítl. V odůvodnění vrchní soud uvedl, že stěžovatel podal ihned po vyhlášení usnesení do protokolu o vazebním zasedání stížnost, která nebyla odůvodněna.

II.

5. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti zrekapituloval skutkový stav. Uvedl, že při podání stížnosti do protokolu u vazebního zasedání avizoval, že stížnost písemně doplní po doručení písemného vyhotovení usnesení. Písemné vyhotovení usnesení soudu prvního stupně bylo obhájci doručeno do datové schránky v pátek dne 5. 12. 2014 v 14:49 hodin. Obhájce stěžovatele v neděli dne 7. 12. 2014 navštívil ve Vazební věznici Praha-Ruzyně, aby ho s odůvodněním doručeného usnesení seznámil a projednal s ním argumenty odůvodnění. V pondělí dne 8. 12. 2014, tedy následující pracovní den, obhájce odeslal datovou schránkou odůvodnění stížnosti městskému soudu. Dle výpisu z aplikace infosoud.justice.cz byl spis k projednání stížnosti odeslán Vrchnímu soudu v Praze dne 10. 12. 2014, tedy v době, kdy odůvodnění stížnosti měl městský soud již k dispozici. Stěžovatel ani jeho obhájce si nedokázali nijak vysvětlit, že v odůvodnění napadeného usnesení vrchního soudu je uvedeno, že stížnost stěžovatele podaná do protokolu o vazebním zasedání nebyla odůvodněna. Stěžovatel se domnívá, že městský soud zřejmě stížnostnímu soudu písemné odůvodnění nepředložil, čímž svévolně zabránil v předložení písemných argumentů stížnostnímu soudu, čímž došlo k dotčení stěžovatelových ústavně zaručených práv.

III.

6. Vrchní soud v Praze sdělil, že se u něj již nenachází příslušný spisový materiál, a proto odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení. Z obsahu sběrného spisu dovozuje, že vrchní soud ke dni svého rozhodnutí dne 12. 12. 2014 odůvodnění podané stížnosti k dispozici neměl. Otázku, proč

Sbirka_nalezu-77.indd 929 18.11.16 13:59

se tak stalo, však nelze bez spisového materiálu nalézacího soudu zodpovědět.

IV.

7. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

8. Ústavní soud, vázán petitem ústavní stížnosti, přezkoumal napadené usnesení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 308/97 ze dne 4. 6. 1998 (N 63/11 SbNU 119) k problematice blanketního opravného prostředku konstatoval, že je především věcí toho, kdo takový opravný prostředek podal, aby si přiměřeným způsobem vytvořil situaci, aby mohlo být soudem v době rozhodování o něm přihlédnuto ke všemu, co v následném, a tedy opožděném, odůvodnění přednesl. V praxi se jedná především o oznámení obhájce soudu, že blanketní stížnost dodatečně písemně odůvodní, a sdělení lhůty, ve které toto odůvodnění doručí.

10. Názor vytyčený ve výše zmíněném nálezu dále Ústavní soud rozvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 369/2000 ze dne 16. 6. 2002 (N 77/26 SbNU 267). Konstatoval, že v obdobných případech nelze opomenout námitku, že soud není povinen vyčkat odůvodnění stížnosti, neboť nikdy není zřejmé, zda takové odůvodnění bude vůbec zpracováno. Avšak v případě, kdy obhájce doručil písemné odůvodnění stížnosti ještě v rámci třídenní lhůty k podání stížnosti dle ustanovení § 143 odst. 1 trestního řádu, neshledal Ústavní soud tuto námitku přijatelnou. Pokud stěžovatel učinil vše, aby měl soud před svým rozhodnutím odůvodnění stížnosti k dispozici, a odůvodnil stížnost před skončením lhůty k jejímu podání, měl stížnostní soud povinnost se s námitkami uvedenými v odůvodnění stížnosti vypořádat.

11. V nálezech Ústavního soudu vedených pod sp. zn. I. ÚS 1895/08 ze dne 10. 11. 2008 (N 194/51 SbNU 345) a sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127) se pak jednalo o případy, kdy si stěžovatelé, resp. jejich obhájci, vytvořili výše zmíněnou situaci, aby mohlo být soudem v době rozhodování o stížnosti náležitě přihlédnuto k námitkám v odůvodnění stížností, které zaslali v dodatečné, předem oznámené lhůtě po doručení písemného odůvodnění rozhodnutí, avšak soudy k těmto námitkám nepřihlédly, ačkoliv tu možnost měly či mohly mít. Ústavní soud konstatoval, že právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje povinnost obecných soudů vypořádat se se vším, co vyšlo v průběhu řízení najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci, a skutečnost, že se soud s námitkou, která má vztah k projednávané věci, nijak nevypořádal, zásadně zakládá protiústavnost daného rozhodnutí [srov. nález sp. zn. I. ÚS 593/04 ze dne 20. 12. 2005 (N 230/39 SbNU 443) a nález sp. zn. I. ÚS

Sbirka_nalezu-77.indd 930 18.11.16 13:59

74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17)]. V případě, kdy stížnostní soud mohl mít a měl v době svého rozhodování k dispozici písemné odůvodnění stížnosti, a ve svém odůvodnění vycházel pouze z blanketní stížnosti, vytvořil situaci, kdy zamítl námitky stěžovatele, aniž by jejich obsah znal.

12. Dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že pokud se soud nevypořádá dostatečně s argumentací stěžovatele, odepírá mu tím procesní ochranu práva na osobní svobodu garantovanou čl. 5 odst. 4 Úmluvy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Šebalj proti Chorvatsku* ze dne 28. 6. 2011 č. 4429/09, § 224 až 231). Listina, byť ekvivalentní ustanovení zakotvující procesní ochranu odpovídající čl. 5 odst. 4 Úmluvy neobsahuje, zahrnuje, jak vyplývá z judikatury shrnuté v bodech 9 až 11, obdobné procesní záruky do rámce práva na spravedlivý proces dle ustanovení čl. 36 odst. 1.

13. V posuzovaném případě si obhájce stěžovatele náležitě vytvořil podmínky pro to, aby mohl dodat soudu do rozhodnutí o stížnosti písemné odůvodnění stížnosti a toto odůvodnění v avizované lhůtě následující pracovní den po doručení usnesení soudu prvního stupně řádně doručil. Odůvodnění stížnosti dle názoru Ústavního soudu přitom obsahovalo nikoli jen námitky obecné, ale konkrétní, s potenciálem ovlivnit rozhodnutí soudu. Dle údajů ze spisu, zejména i s poukazem na jeho řazení a žurnalizaci vyplývá, že spis byl Městským soudem v Praze vrchnímu soudu předložen spolu s odůvodněním blanketně podané stížnosti a že v době rozhodování o stížnosti měl vrchní soud doplněné argumenty stěžovatele k dispozici. Ústavní soud s přihlédnutím k těmto okolnostem musí konstatovat, že byla naplněna kritéria nastíněná výše v odůvodnění. Pokud se soud náležitě nebo vůbec nevypořádal s konkrétními námitkami uvedenými v řádně doručeném dodatečném odůvodnění stížnosti, které jsou přitom způsobilé ovlivnit jeho rozhodnutí, a provedl pouze obecný přezkum stížností napadeného usnesení, porušil tím stěžovatelovo právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a právo na osobní svobodu dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

14. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud, vázán petitem, v němž stěžovatel navrhl zrušit toliko usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 12. 2014 sp. zn. 5 To 74/2014, a nikoli usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. 47 T 10/2014 (o němž se zmiňoval v úvodu ústavní stížnosti), podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu petitu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona napadené rozhodnutí Vrchního soudu v Praze zrušil.

Sbirka_nalezu-77.indd 931 18.11.16 13:59

II. Usnesení

Sbirka_nalezu-77.indd 932 18.11.16 13:59

Č. 6
K otázce restitučního vydání a určení vlastnického práva k samostatné stavbě vodního jezu ve vztahu k vydané stavbě mlýna

Pokud odvolací soud rozhodne o odvolání tak, že dle § 219 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí, je-li ve výroku věcně správné, ale učiní tak na základě právního názoru odlišného od právního názoru soudu prvního stupně, musí být účastníkům odvolacího řízení ve světle zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí, resp. požadavku, aby rozhodnutí bylo pro účastníky předvídatelné, umožněno seznámit se předem s odlišným právním názorem odvolacího soudu a k tomuto názoru se vyjádřit uvedením jemu relevantních skutkových a právních důvodů.

Změna judikatury sama o sobě není porušením principu předvídatelnosti práva a popřením požadavku na spravedlivé rozhodnutí ve smyslu respektu k ústavně zaručeným základním právům účastníků řízení. Dojde-li ke změně judikatury ústavně souladným způsobem, tzn. včetně náležitého odůvodnění beroucího v potaz existenci předchozí ustálené praxe, lze nový právní názor v zásadě aplikovat i v řízení již probíhajícím, tedy do jisté míry retrospektivně. K čisté prospektivitě změny lze výjimečně přistoupit, pokud by aplikace nového právního názoru byla pro účastníka řízení nepřiměřeně tvrdá.

Usnesení

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 21. dubna 2015 sp. zn. II. ÚS 659/15 ve věci ústavní stížnosti Josefa Kotěšovce, Jany Horké, Bc. Zdeňky Bláhové a Libuše Toflové, všech zastoupených Mgr. Jindřichem Šimberským, advokátem, se sídlem Hořejší nábřeží 786/21, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2014 č. j. 28 Cdo 3614/2014-189, proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2014 č. j. 15 Co 41/2014-153 a proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-jih ze dne 5. 11. 2013 č. j. 6 C 280/2012-121, jimiž byla zamítnuta žaloba na určení, že stěžovatelé jsou podílovými spoluvlastníky vodního díla, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Plzni a Okresního soudu Plzeň-jih jako účastníků řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 933 18.11.16 13:59

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 5. 3. 2015, 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"), napadli stěžovatelé v záhlaví uvedená rozhodnutí, neboť jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 2 odst. 2, v čl. 11 odst. 1, v čl. 36 odst. 1 a v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dále v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") a v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatelé mají za to, že zásadního pochybení se dopustil již soud prvního stupně, když řádně své rozhodnutí neodůvodnil, resp. vyjádřil se k tvrzení, které stěžovatelé v žalobě neuváděli (stavba jezu coby součást či příslušenství pozemku), a naopak se vůbec nevyjádřil k jejich klíčovým argumentům (stavba jezu coby součást či příslušenství budovy mlýna). Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že rozhodnutí soudu prvního stupně je proto nepřezkoumatelné a nesplňuje požadavek řádného odůvodnění soudního rozhodnutí. Stěžovatelé taktéž napadají jako překvapivý postup odvolacího soudu, který na rozdíl od soudu prvního stupně dospěl k závěru, že stěžovatelé osvědčili naléhavý právní zájem na podání určovací žaloby, avšak prvostupňové rozhodnutí nezrušil, nýbrž ve věci samé rozhodl, aniž by se stěžovatelé k jeho právním závěrům jakkoli mohli vyjádřit. V rozhodnutí odvolacího soudu spatřují stěžovatelé navíc libovůli v hodnocení důkazů, neboť odvolací soud dovodil svůj závěr o tom, že manželé Štambergovi se v rámci přídělu zemědělské usedlosti nestali vlastníky stavby jezu, z jediného dokumentu, konkrétně z protokolu ze dne 30. 12. 1948, v němž byl uveden pan Alois Štamberg coby „národní správce firmy Schmidt, mlýn", byť v jiných doložených dokumentech byl označen za vlastníka jezu. Stěžovatelé vycházejí z toho, že z dostupných podkladů je zřejmé, že na základě přídělové listiny Národního pozemkového fondu při Ministerstvu zemědělství ze dne 28. 5. 1948, která odkazuje na dekret č. 28/1945 Sb., o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci, byly manželům Štambergovým přiděleny všechny nemovitosti náležející k mlýnu č. p. X, a to včetně mlýnského náhonu (tedy i jezu). Při převodech vodního díla tak nebylo třeba výslovně specifikovat všechny jeho součásti či příslušenství, neboť klíčový byl převod vlastnictví budovy mlýna a samozřejmě označení těch

Sbirka_nalezu-77.indd 934 18.11.16 13:59

nemovitostí, jež podléhaly evidenci pozemkových knih. Stěžovatelé odkazují na judikaturu zdůrazňující citlivou aplikaci restitučních předpisů, a dovozují, že v dané věci bylo smyslem vydání nemovitostí vydání bývalé zemědělské usedlosti včetně všech staveb a pozemků, které s ní funkčně souvisí. Stavba jezu se v době odnětí nemovitostí v pozemkových knihách neevidovala, neevidovala se v katastru nemovitostí ani v době podání žádosti o jejich vydání v roce 1992, ani v době jejich skutečného vydání stěžovatelům. Stavba jezu tak dle stěžovatelů postupně přecházela coby příslušenství nemovitosti hlavní, tj. usedlosti č. p. X, resp. budovy mlýna. Argument, dle kterého stavba jezu nebyla stěžovatelům vydána, neboť nebyla výslovně uvedena v žádosti o vydání, byť byla jejím právním předchůdcům prokazatelně odebrána, jde zcela proti smyslu a účelu zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, který záměrně zakotvil rozšiřující pojem „zemědělská usedlost". Pokud dovolací soud opírá své rozhodnutí o rozsudky Nejvyššího soudu, podle kterých příslušenství, pokud je tvoří věci samostatné, nesleduje ze zákona bez dalšího režim věci hlavní, toto bylo vydáno až v roce 2003, tj. po ukončení vydávacího řízení (budova mlýna byla stěžovatelům vydána rozhodnutím ze dne 26. srpna 2002). Jestliže v době vydání hlavní věci byl všeobecně přijímaný názor o tom, že není třeba příslušenství ve smlouvě (či rozhodnutí) uvádět, navíc v kontextu výše uvedeného záměru sledovaného zákonem o půdě, pak nelze pozdější vývoj judikatury přičítat k tíži stěžovatelů, resp. nelze na nich spravedlivě požadovat, aby takový možný obrat předvídali a z opatrnosti trvali na úplném výčtu všech věcí, jež tvořily součást zemědělské usedlosti.

3. Z obsahu spisu Okresního soudu Plzeň-jih sp. zn. 6 C 280/2012, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem Okresního soudu Plzeň-jih ze dne 5. 11. 2013 č. j. 6 C 280/2012-121 byla zamítnuta žaloba na určení, že stěžovatelé jsou podílovými spoluvlastníky (každý s podílem o velikosti jedné čtvrtiny) vodního díla – „jezu na řece Radbuze", jež se nachází na pozemcích st. p. č. Y1 a st. p. č. Y2 v katastrálním území Dobřany. Rozhodnutí soudu prvního stupně napadli stěžovatelé odvoláním, o kterém rozhodl Krajský soud v Plzni tak, že rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Proti rozsudku odvolacího soudu podali stěžovatelé dovolání, které Nejvyšší soud jako nepřípustné odmítl.

4. Po přezkoumání předložených listinných důkazů, vyžádaného spisového materiálu a posouzení právního stavu dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh stěžovatelů je zjevně neopodstatněný, neboť je zřejmé, že k tvrzenému porušení jejich ústavně zaručených práv namítaným postupem Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Plzni ani Okresního soudu Plzeň-jih nedošlo.

Sbirka_nalezu-77.indd 935 18.11.16 13:59

5. Především je nutné konstatovat, že podstata ústavní stížnosti spočívá v polemice se způsobem interpretace a následné aplikace podústavního práva obecnými soudy. Takto pojatá ústavní stížnost staví Ústavní soud do pozice další instance v systému obecného soudnictví. Ústavní soud v minulosti mnohokrát zdůraznil, že není vrcholem soustavy soudů a že zásadně není oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti (srov. čl. 83, 90 a 91 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností. Na straně druhé opakovaně připustil, že jeho pravomoc zasáhnout do rozhodování obecných soudů je dána, jestliže jejich interpretace právních předpisů byla natolik extrémní, že vybočila z mezí hlavy páté Listiny, a zasáhla tak do některého ústavně zaručeného základního práva. Jinak řečeno, pokud stěžovatelé namítají, že obecné soudy aplikovaly nesprávným způsobem podústavní právo, může se jím Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zabývat pouze tehdy, pokud takové porušení znamená současně i porušení základního práva nebo svobody zaručené ústavním zákonem. To v dané věci připadá v úvahu pouze za situace, že by v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení ze strany obecných soudů byl obsažen prvek libovůle či dokonce svévole, a to např. v důsledku nerespektování jednoznačné kogentní normy, přepjatého formalismu, nebo když příslušné závěry obecný soud nezdůvodní vůbec nebo tak učiní zcela nedostatečně, případně uplatní-li důvody, jež evidentně žádnou relevanci nemají [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17), nález sp. zn. II. ÚS 444/01 ze dne 30. 10. 2001 (N 163/24 SbNU 197)]. Pochybení daného rázu však Ústavním soudem zjištěno nebylo.

6. Soud prvního stupně v odůvodnění svého napadeného rozhodnutí uvedl, že stěžovatelé podali ve věci určovací žalobu, ačkoli přicházela v úvahu žaloba na vydání věci, a již z toho důvodu u nich nemůže být dán naléhavý právní zájem ve smyslu § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“). Soud prvního stupně však dodal, že i v případě, pokud by byl dán naléhavý právní zájem stěžovatelů na určovací žalobě, nebylo by možné jí vyhovět, neboť v době uplatnění restitučního nároku nebyla stavba jezu ani součástí, ani příslušenstvím pozemku, na němž byl jez postaven. Za situace, kdy bylo nutné jez považovat za samostatnou stavbu neevidovanou v katastru nemovitostí, bylo na stěžovatelích, aby tuto stavbu označili v restitučním nároku a požádali o ni ve lhůtě uvedené v § 13 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen „zákon o půdě“).

7. Odvolací soud předně dovodil, že jestliže stěžovatelé tvrdí, že se stali vlastníky stavby jezu, která jim byla vydána jako součást či

Sbirka_nalezu-77.indd 936 18.11.16 13:59

příslušenství mlýna dle zákona o půdě, a nejsou zapsáni v katastru nemovitostí jako vlastníci, ač je od 1. 1. 2007 takový zápis nutný, pak mají naléhavý právní zájem na požadovaném určení. Odvolací soud dále vyšel ze zjištění, že podle listinných důkazů, které stěžovatelé předložili, byl pravděpodobně původně vlastníkem stavby jezu vlastník mlýna F. Schmied. Dle přídělové listiny z 28. 5. 1948, ve které se však konkrétně uvádí pouze usedlost č. p. X a asi 13 ha pozemků, poté nabyli vlastnictví k předmětné zemědělské usedlosti právní předchůdci stěžovatelů. V seznamu přidělených nemovitostí dle návrhu přídělu však není uveden jez ani pozemky, na nichž je situován. V pozemkové knize je dne 9. 6. 1948 zapsán vklad vlastnického práva pro manžele Štambergovi podle předběžné přídělové listiny ze dne 28. 5. 1948, a to tak, že jde o usedlost č. p. X, číslo knihovní vložky XX. Nelze tedy dovodit, že by jez byl předmětem přídělu, a stěžovatelé tak neprokázali, že stavba jezu byla předmětem přídělu jejich právním předchůdcům. Odvolací soud konstatoval, že není vyloučeno, že tehdejší vlastník stavby jezu – stát – si vlastnictví jezu ponechal, ač další nemovitosti, tj. mlýn s pozemky, přidělil právním předchůdcům stěžovatelů. Odvolací soud měl tedy za správný závěr soudu prvního stupně o tom, že právní předchůdkyně stěžovatelů nebo stěžovatelé sami měli žádat o vydání jezu dle zákona o půdě, a to ve lhůtě dle § 13 odst. 4 tohoto zákona. Pokud tak neučinili, došlo k prekluzi tohoto nároku, i pokud by existoval, a pokud by tedy jez byl předmětem přídělu, což ovšem prokázáno nebylo.

8. Nejvyšší soud v odůvodnění svého napadeného rozhodnutí uvedl, že závěr o tom, že na oprávněné osoby přešlo vlastnické právo toliko k nemovitostem, jež byly předmětem restitučního řízení a o nichž bylo v tomto řízení rozhodnuto, je v souladu s ustálenou rozhodovací prací dovolacího soudu, podle které neprojevila-li oprávněná osoba v žalobním petitu svoji vůli domáhat se vydání věci hlavní včetně příslušenství a není-li z tohoto důvodu ve výroku rozhodnutí soudu výslovně uvedeno, že se věc hlavní vydává s příslušenstvím, nelze přechod vlastnictví k věcem, které tvoří příslušenství vydávané věci hlavní, na oprávněnou osobu dovodit. Ať již je tedy v dané právní věci předmětné vodní dílo příslušenstvím ostatních v restituci vydaných nemovitostí či nikoliv, nemění to dle dovolacího soudu nic na skutečnosti, že vlastnictví k němu na oprávněné osoby nepřešlo. Obnovení vlastnického práva k předmětnému vodnímu dílu, tvrdí-li, že náleželo jejich právním předchůdcům, se stěžovatelé mohli domoci toliko podle restitučních předpisů, nikoli podle obecných předpisů, a to ani formou určení vlastnického práva podle § 80 písm. c) o. s. ř.

9. Ústavní soud je nucen konstatovat, že se stěžovatelé domáhají přehodnocení závěrů obecných soudů, v ústavní stížnosti ovšem v podstatě pouze opakují argumentaci, kterou již před těmito soudy uvedli a která byla obecnými soudy dostatečným způsobem vypořádána. Ústavní soud je

Sbirka_nalezu-77.indd 937 18.11.16 13:59

přesvědčen, že v této konkrétní souzené věci není důvodu, aby závěry obecných soudů z ústavněprávního hlediska neakceptoval, neboť napadená rozhodnutí považuje za řádně odůvodněná a přesvědčivá. Zásah do práv, jichž se stěžovatelé domáhají, proto Ústavní soud neshledal. Ke všem konkrétním argumentům, jež stěžovatelé vznesli v ústavní stížnosti, se soudy dostačujícím způsobem vyjádřily. To platí především pro argument stěžovatelů ohledně stavby jezu jako příslušenství vydané budovy mlýna. Odvolací soud dovodil, že i pokud by jez byl původně považován za příslušenství mlýna, je zřejmé, že si zachoval charakter samostatné věci jako stavba vodního díla, proto bylo možné vlastnictví k němu převádět bez současného převodu vlastnictví k budově mlýna, a to bez ohledu na hospodářskou neúčelnost takového rozdělení vlastnictví. To platí i pro argument, že jez byl součástí mlýna, neboť nelze uzavřít, že mlýn a jez tvoří jedinou věc, tedy celek. Odvolací soud tak konstatoval, že podle jeho názoru stavba jezu v přezkoumávané věci netvoří ani příslušenství, ani součást stavby mlýna, a nebylo tomu tak ani v době odnětí přídělu právním předchůdcům stěžovatelů. Zásadní dle odvolacího soudu pak bylo, že nelze ani dovodit, že by jez byl předmětem přídělu, když v seznamu přidělených nemovitostí dle návrhu přídělu není uveden jez ani pozemky, na nichž je situován, a stěžovatelé tak neprokázali, že stavba jezu byla předmětem přídělu jejich právním předchůdcům.

10. Závěr dovolacího soudu (vedoucí k jeho odmítavému usnesení) o tom, že právní názory odvolacího soudu jsou v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, vychází z aktuální (od roku 2003) judikatury Nejvyššího soudu vztahující se k identifikaci příslušenství věci hlavní v převodní smlouvě. Pokud stěžovatelé namítají, že v době podání jejich žádosti o vydání věci „byl všeobecně přijímaný názor o tom“, že není třeba příslušenství výslovně uvádět, a oni neměli důvod po vydání věci hlavní subjektivně ani objektivně pochybovat o svém vlastnictví ohledně stavby jezu, který považovali za příslušenství jim vydané věci hlavní, lze tento jejich názor pochopit, avšak z právního hlediska je nutno konstatovat, že byla namístě větší míra opatrnosti, zejména jedná-li se o stavbu nezanedbatelné velikosti, u níž si nemohli být stěžovatelé jisti, je-li příslušenstvím, případně součástí stavby mlýna, či nikoli; a to právě tím spíše, není-li stavba evidována v katastru nemovitostí. V dané věci je však rozhodné, že odvolací soud dovodil, jak bylo shora uvedeno, že stavba jezu nebyla součástí ani příslušenstvím mlýna, a nebylo ani prokázáno, že by byla předmětem přídělu, který již dříve nabyli právní předchůdci stěžovatelů. Za tohoto stavu je dle Ústavního soudu bezpředmětné odkazovat na překonanou judikaturu, na základě které sdílí příslušenství osud věci hlavní.

11. Ústavní soud ve svých rozhodnutích konstantně uvádí, že změna judikatury sama o sobě není porušením principu předvídatelnosti práva

Sbirka_nalezu-77.indd 938 18.11.16 13:59

a nemůže být důvodem pro kasaci napadeného rozhodnutí. Judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna, např. v návaznosti na vývoj sociální reality, techniky apod., s nimiž jsou spjaty změny v hodnotových akcentech společnosti. Ke změně rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i ke sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem třeba přistupovat opatrně a při posuzování jednotlivých případů tak, aby nebyl narušen princip předvídatelnosti soudního rozhodování a aby skrze takovou změnu nebyl popřen požadavek na spravedlivé rozhodnutí ve smyslu respektu k základním právům účastníků řízení. Obdobně se k dané problematice staví i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP"), podle něhož není vývoj judikatury sám o sobě v rozporu s Úmluvou. Naopak nemožnost zachovat evolutivní výklad práva by ohrozila jeho reformu a zdokonalování (viz rozsudek ESLP *Atanasovski proti Makedonii* ze dne 14. 1. 2010 č. 36815/03, § 38, a rozhodnutí *Harrach proti České republice* ze dne 28. 6. 2011 č. 40974/09). ESLP však vyžaduje, aby změna judikatury byla náležitě odůvodněna. Při posuzování rozsahu potřebného odůvodnění je třeba brát v potaz existenci předchozí ustálené soudní praxe. Je také ustálenou judikaturou Ústavního soudu, podpořenou právní doktrínou, že pokud dojde ústavně souladným způsobem ke změně judikatury, lze zásadně tento nový právní názor aplikovat též na řízení již běžící, tedy do jisté míry retrospektivně (blíže viz Bobek, M., Kühn, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha : Auditorium, 2013, str. 161). Zejména v oblasti soukromého práva by jiný postup mohl zasáhnout do práv druhé strany sporu. K čisté prospektivitě změny, kdy se tato na projednávaný případ nevztáhne, lze výjimečně přistoupit, pokud by aplikace nového právního názoru byla pro stěžovatele nepřiměřeně tvrdá [viz nález sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)]. K takovému závěru s ohledem na shora uvedené Ústavní soud v dané věci nedospěl, a to zejména proto, že důvodem pro nevyhovění žalobě stěžovatelů nebyla skutečnost, že stavba jezu nebyla příslušenstvím stavby mlýna, ale to, že nebylo v řízení prokázáno, že by stavba jezu byla předmětem přídělu, který nabyli právní předchůdci stěžovatelů. Za takové situace je právně nerozhodné, zda byl jez součástí či příslušenstvím stavby mlýna, když se jedná o věc samostatnou, jejíž právní osud nebyl od převáděné stavby mlýna v minulosti nutně odvislý.

12. Ústavní soud nemohl přisvědčit ani námitce stěžovatelů, pokud namítali překvapivost rozhodnutí soudu druhého stupně, který na rozdíl od soudu prvního stupně dospěl k závěru, že stěžovatelé mají naléhavý právní zájem na určení vlastníka stavby jezu. Stěžovatelé zejména nesouhlasí s tím, že odvolací soud za takové procesní situace nezrušil rozhodnutí soudu prvního stupně, nýbrž ve věci samé rozhodl.

Sbirka_nalezu-77.indd 939 18.11.16 13:59

13. Podle § 219 o. s. ř. platí, že dospěje-li odvolací soud ke stejnému závěru (výroku) jako soud prvního stupně, byť na základě jiného právního posouzení, napadené rozhodnutí potvrdí. V této souvislosti je namístě připomenout, že zákonem č. 59/2005 Sb., kterým se změnil občanský soudní řád a některé další zákony, byla překonána letitá judikatura Ústavního soudu, podle níž byla změna právního náhledu odvolacího soudu důvodem kasačního rozhodnutí odvolacího soudu. Tato novela omezila v zájmu zajištění rychlejšího průběhu řízení množství kasačních rozhodnutí odvolacích soudů tak, že odvolací soud má rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdit, je-li „ve výroku" věcně správné. Tato zdánlivě nepatrná změna § 219 o. s. ř. má významné a dalekosáhlé důsledky, neboť odvolací soud má potvrdit nejen rozhodnutí soudu prvního stupně, které je založeno na správných skutkových zjištěních a správném právním posouzení, ale kupř. i rozhodnutí, které je postaveno na nesprávném právním názoru, avšak přesto je co do výroku správné. Nová úprava § 219 o. s. ř. ovšem nijak nezasáhla do zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí, resp. do požadavku, aby rozhodnutí bylo pro účastníky předvídatelné. Předvídatelnosti rozhodnutí odvolacího soudu lze docílit nejen zrušením rozhodnutí soudu prvního stupně a vrácením věci k dalšímu řízení (což je nyní možné jenom z důvodů taxativně vypočtených v § 219a o. s. ř.), ale také tím, že odvolací soud seznámí účastníky se svým odlišným právním názorem a dá jim příležitost se k tomuto názoru vyjádřit. Účastník tak ví, že odvolací soud na věc nahlíží jinak, a může tomu přizpůsobit své právní a skutkové námitky. Nutnost zpřístupnění odchylného právního názoru účastníkům vyplývá i z faktu, že odvolatel svým odvoláním brojí proti určitému skutkovému stavu a jeho právnímu posouzení, jak k němu dospěl soud prvního stupně; druhá strana se potom vyjadřuje k argumentaci obsažené v odvolání. Argumentace odvolatele i protistrany se tedy vztahuje k napadenému prvoinstančnímu rozhodnutí, přičemž žádný z nich v době, kdy podává odvolání či vyjádření k němu, nemůže předpokládat, zda odvolací soud zaujme jiný právní názor, jakou bude mít tento právní názor podobu a jaké skutkové a právní důvody by z hlediska tohoto odlišného právního názoru měly být relevantní.

14. Z obsahu vyžádaného spisu Ústavní soud zjistil, že se odvolací soud namítaného pochybení nedopustil. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že není dán naléhavý právní zájem stěžovatelů ve smyslu § 80 písm. c) o. s. ř., dodal však, že i v případě, pokud by byl dán naléhavý právní zájem stěžovatelů na určovací žalobě, nebylo by možné jí vyhovět, neboť v době uplatnění restitučního nároku nebyla stavba jezu ani součástí, ani příslušenstvím pozemku, na němž byl jez postaven, proto bylo na stěžovatelích, aby tuto stavbu označili v restitučním nároku a požádali o ni ve lhůtě uvedené v § 13 zákona o půdě. Tomuto odůvodnění pak odpovídala argumentace stěžovatelů v odvolání, kde stěžovatelé uváděli důvody, pro které se

Sbirka_nalezu-77.indd 940 18.11.16 13:59

domnívají, že manželé Štambergovi (právní předchůdci Libuše Kotěšovcové, které byl areál mlýna přidělen) byli vlastníky jak budovy mlýna, tak i jezu. Stěžovatelé v odvolání upozorňují, že z historických podkladů vyplývá, že stavba jezu vždy tvořila součást areálu vodního mlýna, k tomu doložili znalecký posudek. V části II bodu 5 na straně 3 odvolání pak stěžovatelé tvrdí, že stavba jezu je příslušenstvím budovy mlýna č. p. X. V části III odvolání stěžovatelé vysvětlují, proč nežádali o vydání stavby jezu v rámci restitučních předpisů, když byli přesvědčeni, že jim byla vydána spolu s budovou mlýna, a odkazují na v té době soudy zastávaný právní názor, podle něhož vlastnické právo k příslušenství, které nepodléhá zápisu ve veřejné evidenci, přechází spolu s přechodem věci hlavní.

15. Ústavní soud tedy ověřil, že stěžovatelům byl dán prostor, aby se ke stěžejnímu závěru obecných soudů, že měli stavbu, která nebyla součástí ani příslušenstvím věci hlavní, označit v rámci svého restitučního nároku, mohli dostatečně vyjádřit, což také stěžovatelé učinili. Svou obsáhlou argumentaci v obdobném smyslu rozvedli stěžovatelé již v žalobě, ve vyjádření k žalobě, v odvolání a dovolání. Odvolací soud přitom z takto formulovaných odvolacích námitek stěžovatelů vycházel, řádně se s nimi vypořádal a neformuloval žádné právní závěry, které by zahrnovaly skutečnosti, k nimž se stěžovatelé dříve nevyjádřili.

16. Namítají-li stěžovatelé nedostatky provedeného dokazování, Ústavní soud z vyžádaného spisu zjistil, že soudy ohledně majetkových nároků stěžovatelů vycházely z listin předložených stěžovateli, které jsou založeny ve spise. Ohledně otázky, zda je stavba jezu součástí vodního díla skládajícího se z budovy mlýna či malé vodní elektrárny, a otázky, zda je stavba jezu nezbytně nutná k provozu mlýna, resp. malé vodní elektrárny, si soud prvního stupně vyžádal stanovisko Ministerstva zemědělství, k jehož závěrům se stěžovatelé vyjadřovali. Při jednání dne 5. 11. 2013 před soudem prvního stupně stěžovatelé prohlásili, že nemají další návrhy na doplnění dokazování. Ohledně hodnocení důkazů poukazuje Ústavní soud na svoji konstantní judikaturu, podle které z ústavního principu nezávislosti soudů vyplývá zásada volného hodnocení důkazů, která je obsažena v § 132 o. s. ř. Do volného uvážení obecného soudu Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat, zjišťuje však, zda rozhodnutí soudu je přezkoumatelné z hlediska identifikace rámce, v němž se volná úvaha soudu pohybovala. Hodnocení důkazů a závěry o pravdivosti či nepravdivosti tvrzených skutečností jsou přitom věcí vnitřního přesvědčení soudce a jeho logického myšlenkového postupu. Ústavnímu soudu zpravidla nepřísluší ani přehodnocování dokazování prováděného obecnými soudy, a to ani tehdy, pokud by se s ním sám neztotožňoval. Ústavní soud by mohl do tohoto procesu zasáhnout pouze tehdy, pokud by obecné soudy překročily hranice dané zásadou volného hodnocení důkazů, popř. pokud by bylo možno

Sbirka_nalezu-77.indd 941 18.11.16 13:59

konstatovat tzv. extrémní rozpor mezi zjištěným skutkovým stavem a vyvozenými skutkovými či právními závěry; pak by byl jeho zásah odůvodněn, neboť takové rozhodnutí by bylo třeba považovat za stojící v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)]. Takový stav však v posuzované věci shledán nebyl.

17. Ústavní soud uzavírá, že v souzené věci postupovaly obecné soudy v hranicích vymezených příslušnými procesními předpisy a ve věci aplikovaly podústavní právo ústavně konformním způsobem. V přezkoumávaných rozhodnutích nelze spatřovat ani libovůli, ani extrémní nesoulad mezi zjištěným skutkovým stavem a z něho vyvozenými právními závěry ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu. Napadená rozhodnutí jsou logická, jasná, přesvědčivá, a jsou tedy i z hlediska ústavnosti plně přijatelná.

18. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud neshledal žádné porušení základních práv stěžovatelů, daných ústavními zákony nebo mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Sbirka_nalezu-77.indd 942 18.11.16 13:59

Č. 7
K ústavnosti postupu správních soudů při přezkumu rozhodnutí o povolení stavby dálnice

Skutečnost, že správní soudy rozhodovaly o žalobě stěžovatele proti územním rozhodnutím po dobu sedmi let, aniž by žalobě byl přiznán odkladný účinek, vedla k tomu, že v mezidobí vydaná rozhodnutí o povolení stavby dálnice nastolila nevratné zásahy do krajiny (biotopů zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin). Za situace, kdy právní úprava neumožňovala při přezkumu vydaných stavebních povolení zohlednit skutečnost, že jim předcházející územní rozhodnutí byla zrušena, vedl takový stav ve svém důsledku k tomu, že stěžovateli nebyla poskytnuta správními soudy efektivní ochrana jeho práva na spravedlivý proces. Jakkoli tedy Ústavní soud nemůže než přisvědčit stěžovateli v tom, že v jeho věci nebyl naplněn požadavek efektivity soudního přezkumu z hlediska ochrany životního prostředí, jak je zakotven v článku 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.), podle něhož mají postupy při takovém přezkumu zajistit přiměřenou a účinnou nápravu a být „čestné, spravedlivé, včasné a nevyžadovat vysoké náklady", nestalo se tak v důsledku rozsudku o přezkumu stavebních rozhodnutí napadeného ústavní stížností. Je totiž nutno spravedlivě konstatovat, že v rozhodné době stavební zákon nepřipouštěl jiný než Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem učiněný výklad možnosti přezkumu námitky nezákonnosti posouzení vlivů stavby dálnice na životní prostředí. Nikoli tedy právní úprava jako taková, nýbrž faktický postup správních soudů při přezkumu územních rozhodnutí (který však není předmětem této ústavní stížnosti) byl zásadní příčinou, proč nebyla dotčená práva stěžovatele ochráněna.

Pakliže v důsledku nenáležité vnitrostátní transpozice [zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)] právního předpisu Evropské unie (EIA směrnice) a rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie správní soudy při přezkumu územních rozhodnutí nevyužily procesních nástrojů a nerespektovaly judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přiznání odkladného účinku žalobě nebo přijetí předběžného opatření, nezajistily také účinnou soudní ochranu práv požadovanou právem Evropské unie, jehož je Aarhuská úmluva součástí (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK*). Městský soud

Sbirka_nalezu-77.indd 943 18.11.16 13:59

v Praze ani Nejvyšší správní soud však tento dříve vzniklý právní stav svými rozsudky o přezkumu stavebních rozhodnutí již zvrátit nemohly.

Usnesení

Ústavního soudu – II. senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) – ze dne 6. května 2015 sp. zn. II. ÚS 3831/14 ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem v Brně, Údolní 33, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014 č. j. 1 As 176/2012-140, kterým byla zamítnuta stěžovatelova kasační stížnost ve věci týkající se stavebního povolení stavby dálnice, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Ministerstva dopravy jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 6. 12. 2014, která po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, neboť jím byla porušena ústavní zásada efektivity soudního přezkumu, mezinárodní závazky České republiky, a tím čl. 1 odst. 2, čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky. V důsledku níže rozvedeného postupu Nejvyššího správního soudu bylo taktéž zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele zakotvených v čl. 21 odst. 1, v čl. 35 odst. 1 a v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

2. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že se z důvodu nezákonnosti postupu při výběru koridoru dálnice D8 domáhal u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále také jen „krajský soud") žalobou ze dne 25. 8. 2003 zrušení rozhodnutí Městského úřadu v Lovosicích, stavebního úřadu, ze dne 26. 3. 2002 č. j. 3231-1157/97/2001 o umístění stavby dálnice D805 přes území Chráněné krajinné oblasti (dále též jen „CHKO") České středohoří. Rozsudkem ze dne 17. 6. 2010 č. j. 15 Ca 91/2008-465 bylo citované územní rozhodnutí zrušeno, stejně tak jako další rozhodnutí o umístění posledních dvou částí trasy dálnice D8-0805 Lovosice–Řehlovice přes CHKO České středohoří, a to rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 2.

Sbirka_nalezu-77.indd 944 18.11.16 13:59

2012 č. j. 15 A 75/2011-107 a ze dne 20. 12. 2012 č. j. 40 A 4/2012-238. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že ještě před nabytím právní moci citovaných rozsudků byla vydána celá řada stavebních povolení pro jednotlivé dílčí stavby dálnice D8. V souladu s tehdy platným zněním § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), již nebyla po zrušení uvedených územních rozhodnutí vedena opakovaná územní řízení, stěžovatel se proto ze stejných důvodů, tedy pro nezákonnost procesů SEA (Strategic Environmental Assessment, strategické posuzování vlivů na životní prostředí) a EIA (Environmental Impact Assessment, vyhodnocení vlivů na životní prostředí) a s nimi spojeného výběru varianty koridoru dálnice D8 přes CHKO České středohoří, domáhal i přezkumu jednotlivých stavebních povolení. Správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, se však odmítly otázkou zákonnosti stanoviska SEA, stanoviska EIA a rovněž rozhodnutí o povolení výjimky podle § 43 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) v rámci přezkumu stavebních povolení zabývat, a to na základě argumentace, podle níž v důsledku zakotvení principu věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 114 odst. 2 stavebního zákona není možné ve stavebním řízení uplatnit námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, včetně námitky nezákonného posouzení vlivů předmětné stavby na životní prostředí. I když tedy stěžovatel namítal nezákonnost vydání stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995 a stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996 od počátku při všech příležitostech a ve všech řízeních, kdy tak mohl učinit, a i když krajský soud dvěma výše citovanými rozsudky z roku 2012 uznal důvodnost této námitky, neměla tato skutečnost žádný praktický význam, neboť ji správní soudy odmítly zohlednit při přezkumu stavebních povolení umožňujících výstavbu jednotlivých úseků a staveb dálnice D8 přes CHKO České středohoří. Stěžovatel je přesvědčen, že výše popsaný postup správních soudů, který je v rozporu s požadavky vyplývajícími pro Českou republiku z mezinárodního práva, práva Evropské unie a ústavního pořádku, na které stěžovatel opakovaně odkazoval ve svých podáních, představuje ve vztahu k němu odepření spravedlnosti *(denegatio iustitiae)*.

3. Z obsahu spisu Městského soudu v Praze sp. zn. 9 Ca 312/2009, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Ředitelství silnic a dálnic ČR podalo dne 13. 3. 2009 u Ministerstva dopravy žádost o stavební povolení pro stavbu „Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice–Řehlovice, část F – tunel Radejčín“. Veřejnou vyhláškou ze dne 17. 3. 2009 č. j. 193/2009-910-IPK/2 Ministerstvo dopravy oznámilo zahájení stavebního řízení a vyzvalo účastníky řízení k podání námitek a připomínek. Dne 22. 3. 2009 oznámil stěžovatel Ministerstvu dopravy, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně

Sbirka_nalezu-77.indd 945 18.11.16 13:59

přírody a krajiny. Dne 16. 4. 2009 podal stěžovatel proti uvedenému záměru námitky. Následně Ministerstvo dopravy, odbor infrastruktury, vydalo dne 23. 4. 2009 pod č. j. 193/2009-910-IPK/4 stavební povolení, v němž rozhodlo i o námitkách stěžovatele. Stěžovatel podal proti stavebnímu povolení rozklad, který ministr dopravy rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009 č. j. 27/2009-510-RK/3 zamítl a rozhodnutí Ministerstva dopravy potvrdil. Proti rozhodnutí ministra dopravy brojil stěžovatel žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 26. 9. 2012 č. j. 9 Ca 312/2009-164 žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl.

4. Ústavní soud v dané právní věci zejména předesílá, že napadená rozhodnutí posuzuje kritériem, jímž je ústavní pořádek a jím zaručená základní práva a svobody; není tedy jeho věcí perfekcionisticky přezkoumat případ sám z pozice podústavního práva. Ústavní soud totiž není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž *ex constitutione* k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Naproti tomu právě Nejvyšší správní soud je tím orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury správních soudů, k čemuž slouží i mechanismus předvídaný v § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s."). Při výkonu této pravomoci Nejvyšším správním soudem je přirozeně i tento orgán veřejné moci povinen interpretovat a aplikovat jednotlivá ustanovení podústavního práva v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. nález sp. zn. II. ÚS 369/01 ze dne 18. 12. 2002 (N 156/28 SbNU 401)]. V kontextu své dosavadní judikatury se Ústavní soud cítí být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze tehdy, jestliže by aplikace podústavního práva v daném konkrétním případě učiněná Nejvyšším správním soudem byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zaručených v hlavě páté Listiny, a tudíž by ji bylo lze kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod [srov. nález sp. zn. III. ÚS 173/02 ze dne 10. 10. 2002 (N 127/28 SbNU 95) a nález sp. zn. IV. ÚS 239/03 ze dne 6. 11. 2003 (N 129/31 SbNU 159)].

5. Ústavní soud musí stěžovateli přisvědčit v tom, že ačkoli postupoval při ochraně svých práv zákonem předpokládaným způsobem a využil všech dostupných opravných prostředků, na základě kterých dosáhl zrušení dotčených územních rozhodnutí ve shora uvedených řízeních před Krajským soudem v Ústí nad Labem, nebyl soudní přezkum v dané věci efektivní.

6. Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozsudku s odkazem na svou konstantní judikaturu a znění § 114 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, stěžovateli vyložil, že skutečnost, že

Sbirka_nalezu-77.indd 946 18.11.16 13:59

stěžovatel dosáhl zrušení územního rozhodnutí, nicméně nové územní rozhodnutí již s odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona nebylo vydáno, a vady procesu SEA ani EIA tak nebyly napraveny, nemůže založit přípustnost této námitky ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení. I kdyby se totiž jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být ad hoc prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a kogentní norma obsažená v § 114 odst. 2 stavebního zákona. Důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být dle Nejvyššího správního soudu ani ta skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno. Zrušení stavebního povolení z popsaného důvodu totiž brání zásada, podle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.

7. Ústavní soud neshledal důvodu, pro který by takto řádně odůvodněný závěr Nejvyššího správního soudu bylo možno označit za svévolný či extrémní, resp. excesivní, neboť má racionální základ a je logicky a srozumitelně odůvodněn, což je z pohledu zásad ústavněprávního přezkumu rozhodné. V tomto směru Ústavní soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozhodnutí, které se s námitkou stěžovatele týkající se přezkumu zákonnosti stanovisek SEA a EIA ve stavebním řízení vypořádalo způsobem, který Ústavní soud neshledal vybočujícím z mezí ústavnosti, neboť Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel z tehdy platného práva v souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy a při interpretaci podústavního práva šetřil jeho podstatu a smysl. Ostatně v tomto smyslu již byly shledány jako zjevně neopodstatněné stěžovatelem dříve podané ústavní stížnosti (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 2407/11 ze dne 10. 10. 2013 a usnesení sp. zn. I. ÚS 3135/08 ze dne 22. 1. 2009).

8. V dané věci je především nutno zdůraznit, že jak Městský soud v Praze, tak i Nejvyšší správní soud rozhodovaly za stavu, kdy právní úprava (§ 94 odst. 5 stavebního zákona) skutečně stála na tom, že v případě, kdy po vydání územního rozhodnutí bylo vydáno i stavební povolení, které nabylo právní moci, nebo byl udělen souhlas stavebního úřadu s ohlášenou stavbou a následně došlo ke zrušení územního rozhodnutí, se již územní rozhodnutí znovu nevydávalo bez ohledu na to, zda již stavba byla zahájena, či nikoliv. Správní soudy tak vycházely z toho, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězící se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení, a při přezkumu stavebního povolení se zabývaly toliko těmi námitkami, které měly vztah k předmětu stavebního, nikoli územního řízení.

Sbirka_nalezu-77.indd 947 18.11.16 13:59

9. Ústavní soud si vyžádal rovněž spisy Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 91/2008, 15 Ca 75/2011 a 40 A 4/2012, neboť stěžovatel dovozuje porušení svých práv v podstatné části ústavní stížnosti právě ve vztahu k těmto řízením o zrušení rozhodnutí o umístění staveb dálnice. Jakkoli tato řízení byla pro stěžovatele úspěšná, je skutečností, že správní soudy odmítly v následných řízeních o žalobách proti vydaným stavebním povolením, a to i v případě rozhodnutí vydaných ve spojeném územním a stavebním řízení ohledně jednotlivých úseků dálnice, meritorní přezkum námitky nezákonnosti posuzování variant koridoru záměru dálnice s tím, že se jedná o námitky vztahující se pouze k předmětu územního řízení.

10. Jak zjistil Ústavní soud z vyžádaného spisu Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Ca 91/2008, ve věci přezkumu územního rozhodnutí o umístění stavby dálnice D8 stavba 0805 Lovosice – Řehlovice byla žaloba podána stěžovatelem dne 28. 8. 2003. Podáním doručeným krajskému soudu dne 5. 1. 2005 upozornil zástupce stěžovatele na skutečnost, že v souvislosti s pokračujícími stavebními přípravami dotčeného úseku dálnice hrozí nebezpečí z prodlení. Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 4. 2005 žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2008 č. j. 1 As 37/2002-154 rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dne 5. 5. 2008 Společnost ochránců životního prostředí (další z žalobců) poukázala na skutečnost, že stavebními pracemi jsou likvidovány stanoviště a biotopy zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, proto žádala o vydání rozhodnutí do třiceti dnů nebo přiznání odkladného účinku žalobě. V této souvislosti bylo poukázáno na skutečnost, že ohledně jiných úseků téže dálnice bylo Městským soudem v Praze návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyhověno. Stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku žalobě dne 28. 5. 2008, taktéž poukázal na řadu obdobných řízení, kdy byl přiznán odkladný účinek žalobě, a přiložil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž vyznačil části, ve kterých se uvádí, že žalobcům z řad dotčené veřejnosti má být vyhovováno ohledně jejich návrhů na přiznání odkladného účinku žalobě. Dne 29. 5. 2008 stěžovatel doplnil návrh na přiznání odkladného účinku v tom smyslu, že Nejvyšší správní soud ohledně jiného úseku dálnice zamítavé rozhodnutí krajského soudu v obdobné věci zrušil. Dle stěžovatele tak byl dán další důvod pro přiznání odkladného účinku žalobě. Současně stěžovatel opětovně poukázal na probíhající nevratné negativní zásahy do biotopů chráněných rostlin a živočichů. Dne 4. 6. 2008 podala Společnost ochránců životního prostředí opětovný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 9. 2008 žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 5. 2009 č. j. 1 As 111/2008-363 rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dne 18. 10. 2009 podal stěžovatel další návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad

Sbirka_nalezu-77.indd 948 18.11.16 13:59

Labem ze dne 25. 1. 2010 č. j. 15 Ca 91/2008-414 byl návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě zamítnut. Rozsudkem ze dne 17. 6. 2010 č. j. 91 Ca /2008-465 krajský soud žalobě vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil Krajskému úřadu Ústeckého kraje k dalšímu řízení.

11. Ústavní soud nepopisuje shora konstatovaný průběh řízení, jak probíhalo před Krajským soudem v Ústí nad Labem, bezdůvodně. Právě uvedené řízení, ve kterém se stěžovatel domáhal – a po sedmi letech také domohl – zrušení územních rozhodnutí, a nikoli řízení vedené Městským soudem v Praze ve věci přezkumu navazujícího stavebního rozhodnutí, bylo totiž fází řízení, ve které byla zcela nepochybně porušena práva stěžovatelů. Vzhledem ke skutečnosti, že tato řízení (o soudním přezkumu územních rozhodnutí) nejsou předmětem ústavní stížnosti, může se Ústavní soud omezit pouze na konstatování toho, že uvedená řízení byla ve svém důsledku pro stěžovatele zcela neefektivní, a to jednak z důvodu délky řízení a dále z důvodu postupu krajského soudu. Ten nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přiznání odkladného účinku žalobě, a to nejen tím, že návrhu stěžovatele nevyhověl, nýbrž také proto, že tak učinil až pět let od okamžiku, kdy byl poprvé upozorněn na skutečnost, že v souvislosti s pokračujícími stavebními přípravami dotčeného úseku dálnice hrozí nevratné zásahy do krajiny. Pět měsíců poté, kdy návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě krajský soud zamítl, přitom žalobě stěžovatele vyhověl. Ústavní soud se domnívá, že právě skutečnost, že správní soudy rozhodovaly o žalobě stěžovatele po dobu sedmi let, aniž by žalobě byl přiznán odkladný účinek, vedla k tomu, že v mezidobí byla vydána rozhodnutí o povolení stavby dálnice. Za situace, kdy právní úprava neumožňovala při přezkumu vydaných stavebních povolení zohlednit skutečnost, že jim předcházející územní rozhodnutí byla zrušena, vedl takový stav ve svém důsledku skutečně k tomu, že stěžovateli nebyla poskytnuta správními soudy efektivní ochrana jeho práva, a to na spravedlivý proces. Ústavní soud však opětovně zdůrazňuje, že i za existence tehdy platné právní úpravy bylo možno právům stěžovatele poskytnout ochranu, pokud by správní soudy v takto citlivé věci, kdy byly neustále upozorňovány na probíhající nevratné zásahy do krajiny, zachovaly alespoň přiměřenou délku řízení a respektovaly ustálenou judikaturu ohledně přiznání odkladného účinku žaloby. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007 č. j. 1 As 13/2007-63, ve kterém Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že „právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno

Sbirka_nalezu-77.indd 949 18.11.16 13:59

nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá".

12. Pokud jde o řízení vedené Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 40 A 4/2012-238, kdy stěžovatel napadl rozhodnutí vydané ve spojeném územním a stavebním řízení o umístění (výrok A) a o povolení (výrok B) stavby: Soubor 5 As 6/2013 staveb Dálnice D8, dílčí část stavby 0805 Lovosice–Řehlovice, část A – Trasa dálnice (km 60,460 - 61,100 + 62,300 - 64,690) a část F – Tunel Radejčín (km 58,550 - 59,380 + 59,660 - 60,460), zde Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2014 č. j. 5 As 6/2013-97 dospěl k závěru, že „má-li tedy zůstat zachováno právo na účinnou soudní ochranu, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby v soudním řízení přezkoumávajícím rozhodnutí vydané ve spojeném územním a stavebním řízení v případě, kdy jsou napadeny oba výroky tohoto rozhodnutí týkající se umístění i povolení stavby, a to osobou k tomu procesně legitimovanou, vedlo zrušení výroku rozhodnutí správního orgánu ve věci umístění stavby pro jeho nezákonnost nebo pro podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek takovou nezákonnost, zpravidla i ke zrušení navazujícího výroku rozhodnutí správního orgánu o povolení stavby". Současně však Nejvyšší správní soud dovodil, že „při vědomí všech těchto skutečností, jakož i pokročilého stadia rozestavěnosti celého úseku dálnice D8-0805 Lovosice–Řehlovice i doprovodných staveb, kdy již došlo v podstatě k nevratným zásahům do přírody a krajiny Chráněné krajinné oblasti České středohoří, na straně jedné, jakož i významu veřejného zájmu nejen na účelném využití již investovaných veřejných prostředků a urychleném řešení složité dopravní situace způsobené mnohaletým zpožděním s dostavbou zmiňovaného úseku dálnice D8, ale i veřejného zájmu na ochraně životního prostředí obyvatel obcí nacházejících se na stávajících objízdných trasách nedokončeného úseku dálnice, na straně druhé, shledal Nejvyšší správní soud mimořádné okolnosti k tomu, aby nepřistoupil ke zrušení žalobou napadených výroků rozhodnutí správních orgánů týkajících se povolení stavby předmětných úseků dálnice D8. Za situace, kdy ani po zrušení tohoto stavebního povolení by nemohlo dojít k odstranění vytýkané vady, pro niž byla zrušena část těchto rozhodnutí týkající se umístění této stavby, a kdy by toto zrušení nemohlo nijak prospět veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny, k jehož prosazování má účast stěžovatele a dalších ekologických organizací v příslušných správních a následně i soudních řízeních dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny sloužit, by vyhovění kasační stížnosti znamenalo pouhou obstrukci dokončení stavby daného úseku dálnice D8 bez jakéhokoli smysluplného a zákonem předvídaného účelu".

13. Je tedy zjevné, že dílem nedostatků tehdejší právní úpravy, ale především dílem shora popsaného postupu Krajského soudu v Ústí nad Labem

Sbirka_nalezu-77.indd 950 18.11.16 13:59

došlo ve věci stěžovatelů k situaci, kdy vady vzniklé ve fázi projednávání posuzování vlivů dotčené stavby na životní prostředí již nelze odstranit. Na tomto místě Ústavní soud poukazuje na skutečnost, že k podobným nežádoucím situacím by již nemělo více docházet, neboť s účinností od 1. 4. 2015 vstoupil v účinnost zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jak vyplývá z důvodové zprávy k citovanému zákonu, důvodem jeho přijetí byla právě nedostatečná závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení), dále skutečnost, že jednotlivá ustanovení EIA směrnice by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci kterých je záměr definitivně schválen, což dříve platná právní úprava nezajišťovala, a konečně nedostatečná účast veřejnosti v navazujících řízeních a s tím související nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti. K novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo přistoupeno pod tlakem Evropské komise, která vytýkala České republice transpoziční deficit vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „EIA směrnice“).

14. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zavádí definici pojmu „navazující řízení“, za která se považují ta řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Navazujícím řízením bude tedy řízení, v němž se vydává rozhodnutí, pro jehož vydání je nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stanovisko EIA“). Současně dochází k transpozici ustanovení ve vztahu k čl. 11 odst. 1 EIA směrnice, dle kterého příslušníci z řad dotčené veřejnosti mohou „napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici“. Dochází tím k zapracování související rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, dle které není přípustné, aby v případě nevládních ekologických organizací ve smyslu čl. 11 odst. 3 EIA směrnice vnitrostátní právo omezovalo okruh práv, jejichž porušení může být uplatňováno v rámci žaloby (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-115/09, bod 45). Pro vydání rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení je nově stanovena v § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí lhůta 90 dnů. Zavedení lhůty je odůvodněno především požadavkem vyplývajícím z čl. 11 odst. 4 EIA směrnice, podle

Sbirka_nalezu-77.indd 951 18.11.16 13:59

kterého každé soudní řízení, v němž se dotčená veřejnost domáhá svých práv, musí být včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Podle téhož ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

15. Na rozdíl od současné právní úpravy, kdy stanovisko EIA představuje věcně nezávazný odborný podklad pro vydání rozhodnutí v následných řízeních, tedy dochází ke změně jeho právní formy na závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, které bude napříště nezbytné před vydáním rozhodnutí v navazujících řízeních nejen opatřit, ale rovněž v plném rozsahu zohlednit, bez možnosti uvážení, které podmínky povolující orgán zohlední a které lze odůvodněně opominout. Tento závěr se také promítá do nového znění stavebního zákona účinného od 1. 4. 2015, a to mimo jiné v tom, že již neplatí zásada, podle které se nevydává nové územní rozhodnutí, dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby pro záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 94 odst. 5 stavebního zákona).

16. Z výše uvedeného je zřejmé, že nová právní úprava týkající se posuzování vlivů na životní prostředí účinná od 1. 4. 2015 již naplňuje požadavky, jejichž absence v tehdy platné právní úpravě vedla k závěrům Nejvyššího správního soudu napadeným touto ústavní stížností a ve svém důsledku byla nepochybně jedním z faktorů, který způsobil neefektivnost celého soudního přezkumu územních a stavebních rozhodnutí vydaných v souvislosti s předmětným úsekem dálnice D8.

17. Pokud jde o další tvrzená pochybení Nejvyššího správního soudu (body 2–5 ústavní stížnosti), výše uvedené závěry plně dopadají i na odmítnutí meritorního přezkumu výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny pro stavbu dálnice D8-0805 Lovosice–Řehlovice v CHKO České středohoří, kdy Nejvyšší správní soud dovodil, že se stěžovatel nemůže domáhat přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky v souvislosti s žalobou proti stavebnímu povolení, jestliže jeho žalobní body se míjí s předmětem přezkoumávaného správního rozhodnutí (stavebního povolení) a míří do předchozí fáze povolovacího procesu (územního řízení).

18. Stěžovatel ve správní žalobě dále namítal, že ačkoliv stanovisko Městského úřadu v Lovosicích ze dne 19. 3. 2008 pod č. j. 7217/OST-291/2008 konstatovalo splnění všech podmínek územního rozhodnutí, nebyly splněny podmínky č. 3 (rozhodnutí o povolení kácení dřevin bude doloženo ke stavebnímu řízení) a č. 32 (v případě, že se prokáže při zpracování dalšího stupně projektové dokumentace nevyhnutelnost likvidace

Sbirka_nalezu-77.indd 952 18.11.16 13:59

jedinců kriticky ohroženého druhu jeřába českého v trase dálnice, bude nutné zkoumat, zda daný zásah umožňuje výjimka podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zda je nutné jednat o výjimce podle § 56 tohoto zákona). Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli v tom, že Městský soud v Praze pochybil při posouzení právní otázky povahy stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona a že stavební řízení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že si ministr při rozhodování o rozkladu nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od krajského úřadu. Odmítnutí přezkumu zákonnosti předmětného závazného stanoviska však podle názoru Nejvyššího správního soudu s ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci nemělo žádný vliv na zákonnost stavebního povolení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na své závěry ohledně povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (oddíl IV. E napadeného rozsudku) a ohledně absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 téhož zákona (oddíl IV. F napadeného rozsudku). V prvním případě Nejvyšší správní soud uvedl, že podle územního rozhodnutí sice mělo být rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin doloženo již pro stavební povolení, pokud tomu tak nebylo, nemůže tato skutečnost způsobit nezákonnost stavebního povolení (resp. rozhodnutí o rozkladu), neboť zájmy na ochraně dřevin ve stavebním řízení byly řádně zvažovány a bylo uzavřeno, že k zahájení samotných stavebních prací musí být rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin doloženo. Ohledně Nejvyšším správním soudem konstatované procesní vady spočívající v tom, že správní orgány vydaly stavební povolení bez pravomocné výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, Nejvyšší správní soud „po přihlédnutí ke specifickým okolnostem projednávaného případu (k délce územního i stavebního řízení, resp. soudních řízení přezkoumávajících výstupy těchto řízení a řízení s nimi úzce souvisejících, jakož i ke stavu prováděných stavebních prací, o nichž má soud povědomost ze spisového materiálu i z mediální prezentace průběhu realizace dálnice D8) dospěl k závěru, že pokud byla následně (v roce 2010) výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro předmětnou stavbu pravomocně udělena, nemá výše zmíněná procesní vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ministra“.

19. Stěžovatel se domnívá, že v kontextu napadeného rozsudku jako celku, zejména při zohlednění výše popsaného formalistického přístupu Nejvyššího správního soudu ohledně meritorního přezkumu zákonnosti posouzení vlivů dálnice D8 na životní prostředí, jakož i výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy Nejvyšší správní soud naopak zohlednění konkrétních okolností projednávané věci zcela odmítl, přestavuje tento přístup Nejvyššího správního soudu zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele.

Sbirka_nalezu-77.indd 953 18.11.16 13:59

20. Ústavní soud se s tímto názorem stěžovatele neztotožňuje. Jak již bylo výše uvedeno, pokud jde o námitku meritorního přezkumu zákonnosti posouzení vlivů dálnice D8 na životní prostředí, zde postupoval Nejvyšší správní soud v intencích tehdy platné právní úpravy, na jejímž výkladu nemohly ani konkrétní okolnosti nic změnit, a jen z důvodu, že nepostupoval odchylně od textu zákona způsobem, který by ochránil práva stěžovatele, není možno jeho postup považovat za restriktivně formalistický. Ústavní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že „porušení právních předpisů žalovaným a chybné hodnocení této situace městským soudem postačuje k tomu, aby bylo namístě kasační stížnosti stěžovatele vyhovět". Odkaz Nejvyššího správního soudu na stěžovatelem namítané „konkrétní okolnosti případu" a „racionalitu soudního přezkumu" je dle přesvědčení stěžovatele jakousi zástěrkou či zástupným důvodem pro nevyhovění kasační stížnosti či dodatečným ospravedlňováním nezákonného postupu Ředitelství silnic a dálnic ČR. Ústavní soud se naopak domnívá, že poukazoval-li Nejvyšší správní soud např. na skutečnost, že pro zákonnost stavebního povolení není určující časová posloupnost vydání rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin a stavebního povolení, je-li zřejmé, že stavební úřad ve stavebním řízení zohlednil (viz podmínka č. 64 stavebního povolení), že při zahájení realizace stavby musí mít stavebník k dispozici rozhodnutí vydané podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, či uvedl-li, že zrušení napadeného správního rozhodnutí pro procesní vadu spočívající v absenci výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení by v dané situaci postrádalo věcný význam, neboť by vedlo pouze k tomu, že by ministr v rámci rozkladového řízení čistě formálně doplnil mezi podklady svého rozhodnutí i výjimku ze dne 12. 7. 2010 a vydal by identické správní rozhodnutí, jaké je nyní předmětem soudního přezkumu, je odkaz Nejvyššího správního soudu na racionalitu soudního přezkumu, pokud jde o vliv popsané procesní vady na zákonnost rozhodnutí, namístě, naopak opačný postup se za současné situace nejeví efektivním, jelikož, a zde se Ústavní soud také ztotožňuje s Nejvyšším správním soudem, již „na ochraně biotopů zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin nemůže ničeho změnit". Svůj názor na skutečnost, proč k takové situaci (z procesního hlediska soudního přezkumu) došlo, vyložil Ústavní soud již výše.

21. Ústavní soud nepřehlédl, že Nejvyšší správní soud neposoudil správně námitku stěžovatele ohledně nezahrnutí některých podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení. Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel nemůže se svojí námitkou uspět, neboť neuvedl, jaké podmínky stanoviska EIA podle jeho názoru byly relevantní ve stavebním řízení a měly být převzaty, když v žalobě pouze poukazoval na nepřezkoumatelnost vypořádání námitky o nezahrnutí všech podmínek stanoviska EIA žalovaným. Jak ale vyplývá z obsahu vyžádaného spisu, stěžovatel v žalobě uvedl,

Sbirka_nalezu-77.indd 954 18.11.16 13:59

že v námitkách ze dne 16. 4. 2009 požadoval, aby do podmínek stavebního povolení bylo zahrnuto 33 podmínek stanoviska EIA – tyto v žalobě jednotlivě vyjmenoval. Stěžovatel dále uvedl, že ve stavebním povolení bylo do podmínky č. 5 zahrnuto jen 13 – opět v žalobě vyjmenovaných – podmínek. Zbývajících 20 podmínek ve stavebním povolení zahrnuto nebylo a nebylo ani odůvodněno, jak se s nimi stavební úřad vypořádal. Ústavní soud má za to, že konkrétněji do stavebního povolení nezahrnuté podmínky EIA už specifikovat nešlo, a závěr správních soudů o neunesení důkazního břemene stěžovatelem v tomto smyslu nemá oporu v soudním spise. Z obsahu žaloby i kasační stížnosti přitom vyplývá, že stěžovatel považuje všechny jím uvedené podmínky za relevantní pro provádění stavby, v této souvislosti stěžovatel poukazoval na tehdy účinný § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle kterého jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně.

22. Ústavní soud tedy musel uvážit, zda uvedená vada řízení je způsobilá s přihlédnutím k aktuálnímu stavu věci (stavební povolení bylo vydáno dne 23. 4. 2009 a žalobě nebyl odkladný účinek usnesením městského soudu ze dne 25. 3. 2010 č. j. 9 Ca 312/2009-94 přiznán) vést ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení.

23. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že není jeho úkolem zjišťovat, měnit či napravovat případná, ať již tvrzená, či skutečná pochybení obecných soudů spočívající v oblasti podústavního práva, ale posoudit řízení jako celek a zjistit, zda nedošlo k zásahu takové intenzity, která již zakládá porušení základních práv nebo svobod účastníka řízení. Důvodem k zásahu Ústavního soudu nemůže být sama skutečnost, že v řízení před obecnými soudy došlo k určitému pochybení, aniž by zároveň bylo možno dospět k závěru, že toto pochybení mělo, či alespoň mohlo mít, vliv na výsledek daného řízení ve vztahu ke stěžovateli. Každý případ je přitom nutno posuzovat individuálně, s ohledem na jeho konkrétní okolnosti. V projednávané věci s přihlédnutím ke všem souvislostem věci dospěl Ústavní soud k názoru, že zjištěné pochybení správních soudů, které správně neposoudily námitku stěžovatele ohledně nezahrnutí některých podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení, takové intenzity, která by odůvodňovala kasační zásah Ústavního soudu, nedosáhlo. K tomu přistupuje skutečnost, že i když Ústavní soud ústavní stížnost po nezbytných procesních úkonech neprodleně projednal, je za daného stavu, kdy již v okamžiku podání ústavní stížnosti probíhalo dle stěžovatele dokončení realizace stavby dálnice D8, i Ústavní soud v rámci svého přezkumu nucen přihlédnout ke skutečnosti, že případným zrušením napadeného rozhodnutí by

Sbirka_nalezu-77.indd 955 18.11.16 13:59

již nemohla být zjednána náprava spočívající v namítaném porušení práv stěžovatele ani faktické odstranění tvrzeného závadného zásahu do dotčeného území, o nějž se stěžovateli, jakožto subjektu, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, nepochybně jedná.

24. Ústavní soud uzavírá, že jakkoli nemůže než přisvědčit stěžovateli v tom, že v jeho věci nebyl naplněn požadavek efektivity soudního přezkumu ve věcech ochrany životního prostředí, jak je zakotven v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle něhož mají postupy při přezkumu podle odstavců 1, 2 a 3 tohoto článku zajistit přiměřenou a účinnou nápravu a být „čestné, spravedlivé, včasné a nevyžadovat vysoké náklady", nestalo se tak v důsledku napadeného rozsudku. Je totiž nutno spravedlivě konstatovat, že v projednávaném případě v rozhodné době stavební zákon nepřipouštěl jiný než Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem učiněný výklad ohledně možnosti přezkumu námitky nezákonnosti posouzení vlivů stavby dálnice D8 na životní prostředí ve stavebním řízení. Nelze tedy ani mít za případný odkaz stěžovatele na nálezy Ústavního soudu, ve kterých se konstatuje, že za předpokladu, že je možné vnitrostátní normy vyložit vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Pokud stěžovatel poukazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, kdy předběžnou otázku předložil Nejvyšší soud Slovenské republiky, je pravda, že Soudní dvůr Evropské unie vyslovil, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná ani v právu unijním (resp. čl. 9 odst. 3, ke kterému se soudci vyjadřovali), konstatoval však, že „přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie (…) Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie". Jak již Ústavní soud výše uvedl, nikoli právní úprava jako taková, nýbrž faktický postup správních soudů ve věci přezkumu územních rozhodnutí (který však není předmětem této ústavní stížnosti) byl zásadní příčinou, proč nebyla dotčená práva stěžovatele ochráněna. Městský soud v Praze ani Nejvyšší správní soud však tento dříve vzniklý právní stav svým rozhodnutím již zvrátit nemohly.

25. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písmeno a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

Sbirka_nalezu-77.indd 956 18.11.16 13:59

Č. 8
K vyloučení aktivní legitimace obce k podání ústavní stížnosti v souvislosti s exekučním vymáháním pokuty uložené v přestupkovém řízení jejím obecním úřadem

Obec, resp. její obecní úřad, vystupuje při vymáhání jí uložených pokut [§ 147 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] jako orgán veřejné moci, pročež na ni v těchto právních vztazích nelze nahlížet jako na nositele základních práv a svobod. Tento závěr je přitom třeba vztáhnout i na postavení obecního úřadu jako oprávněného v exekučním řízení, které bylo zahájeno na jeho návrh právě za účelem vymožení pokuty, a to i pokud jde o rozhodování o náhradě nákladů oprávněného. Tím je v jeho případě ovšem z povahy věci vyloučena aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení.

Usnesení

Ústavního soudu – IV. senátu složeného z předsedkyně senátu Vlasty Formánkové a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka – ze dne 12. května 2015 sp. zn. IV. ÚS 952/15 ve věci ústavní stížnosti Městského úřadu Sokolov, se sídlem Sokolov, Rokycanova 1929, zastoupeného JUDr. Václavem Krondlem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Jiráskova 1343/2, proti usnesení Okresního soudu v Sokolově ze dne 23. ledna 2015 č. j. 27 EXE 6959/2014-36, usnesení Okresního soudu v Sokolově ze dne 29. prosince 2014 č. j. 27 EXE 6959/2014-28 o zamítnutí stěžovatelových námitek a příkazu k úhradě nákladů exekuce vydanému JUDr. Ivo Luhanem, soudním exekutorem Exekutorského úřadu Praha 1, ze dne 14. listopadu 2014 č. j. 099 EX 8457/14-12, spojené s návrhem na zrušení § 14b odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.

Výrok

Ústavní stížnost a návrh s ní spojený se odmítají.

Sbirka_nalezu-77.indd 957 18.11.16 13:59

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 31. března 2015, navrhl stěžovatel zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho základní právo vyplývající z čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou si všichni účastníci v řízení rovni.

2. Stěžovatel – městský úřad – se jako oprávněný domáhal po povinném v exekučním řízení vymožení částky 4 000 Kč představující pokutu, kterou mu uložil svým příkazem ze dne 23. srpna 2012 č. j. PO-271/2012-St za spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů; v exekučním řízení byl stěžovatel zastoupen advokátem. Příkazem k úhradě nákladů exekuce ze dne 14. listopadu 2014 č. j. 099 EX 8457/14-12, vydaným JUDr. Ivo Luhanem, soudním exekutorem Exekutorského úřadu Praha 1, byla určena výše nákladů oprávněného částkou 484 Kč a povinnému byla uložena povinnost k jejich zaplacení. Mimosmluvní odměna advokáta byla stanovena podle § 14b odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 100 Kč jak za první poradu s klientem, včetně převzetí a přípravy zastoupení, tak za sepsání návrhu na zahájení řízení. Námitky stěžovatele byly zamítnuty usnesením Okresního soudu v Sokolově ze dne 29. prosince 2014 č. j. 27 EXE 6959/2014-28. Toto rozhodnutí bylo k následným námitkám stěžovatele potvrzeno usnesením téhož soudu ze dne 23. ledna 2015 č. j. 27 EXE 6959/2014-36.

3. Porušení zásady rovnosti účastníků řízení spatřuje stěžovatel v aplikaci zmíněného § 14b odst. 2 advokátního tarifu. Pakliže by předmětné náklady vznikly na straně povinného, byly by stanoveny obecným způsobem zejména podle § 7 uvedené vyhlášky, tedy v pětinásobné výši oproti výši odměny na straně oprávněného. Pro takovouto nerovnost ovšem nelze nalézt žádný rozumný důvod. Rovněž je třeba odmítnout, že by na straně stěžovatele šlo o jednoduché a typově shodné úkony.

II. Podmínky projednání ústavní stížnosti

4. Předtím, než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému projednání návrhu, musel se vypořádat s otázkou, zda jsou k tomu splněny všechny podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

5. Podle § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je oprávněna podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d)

Sbirka_nalezu-77.indd 958 18.11.16 13:59

Ústavy České republiky, 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.

6. Projednávaná ústavní stížnost nebyla podána městem Sokolov, nýbrž jeho městským úřadem, který na rozdíl od města, jehož je orgánem, není právnickou osobou. V této souvislosti tedy vyvstává otázka, zda městský úřad vůbec mohl podat ústavní stížnost. Ze samotného označení navrhovatele ještě samozřejmě nelze vyvozovat závěr o absenci aktivní legitimace. Pokud by bylo ze všech okolností zřejmé, že jde o ústavní stížnost města, Ústavní soud by návrh posoudil tímto způsobem, aniž by formalisticky lpěl na jeho přesném označení. V dané věci však tato otázka není podstatná. V řízení, v jehož rámci bylo vydáno napadené rozhodnutí, byl totiž městský úřad vůči povinnému, po němž vymáhal pokutu za přestupek, ve vrchnostenském postavení.

7. Ustanovení § 53 zákona o přestupcích svěřuje do působnosti obce (mimo jiné) projednávání přestupků proti občanskému soužití (§ 49 téhož zákona), jež zahrnuje i oprávnění rozhodnout o tom, že určitá osoba spáchala přestupek, a uložit jí za to sankci. Podle § 147 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obec rovněž vybírá a vymáhá pokuty; výnos pokut uložených obcí je přitom příjmem obce, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak [srov. též § 7 odst. 1 písm. i) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Projednávání přestupků, stejně jako vybírání a vymáhání pokut, je výkonem přenesené působnosti obce, k němuž je podle § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení – s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce – příslušný obecní úřad. Právě obecní úřad byl zároveň oprávněn tento exekuční titul buď uplatnit u exekučního správního orgánu [§ 105 odst. 1 písm. a) správního řádu], nebo požádat soud nebo soudního exekutora o provedení exekuce [§ 105 odst. 2 správního řádu].

8. Je zřejmé, že obec, resp. její obecní úřad, vystupuje při vymáhání jí uložených pokut jako orgán veřejné moci, pročež na ni v těchto právních vztazích nelze nahlížet jako na nositele základních práv a svobod. Tento závěr je přitom třeba vztáhnout i na postavení obecního úřadu jako oprávněného v exekučním řízení, které bylo zahájeno na jeho návrh právě za účelem vymožení pokuty, tedy pohledávky mající zcela nepochybně veřejnoprávní charakter, a to i pokud jde o rozhodování o náhradě nákladů oprávněného. Tím je v jeho případě ovšem z povahy věci vyloučena aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení [srov. *mutatis mutandis* stanovisko pléna ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372), jehož závěry je třeba vztáhnout i na fyzické a právnické osoby (včetně obcí), které v řízení, v němž bylo

Sbirka_nalezu-77.indd 959 18.11.16 13:59

vydáno ústavní stížností napadené rozhodnutí, vystupovaly jako orgán veřejné moci].

9. Nad rozhodný rámec Ústavní soud dodává, že má zásadní pochybnosti ohledně účelnosti zastupování městského úřadu, jehož součástí je právní odbor, advokátem v exekučním řízení zahájeném za účelem vymožení pokuty, jež byla uložena jeho vykonatelným rozhodnutím. S ohledem na obsah advokátem provedených dvou úkonů právní služby si lze navíc jen stěží představit, že by v aplikaci § 14b odst. 2 advokátního tarifu v dané věci bylo možné spatřovat kvalifikovaný exces, jenž by v případě odlišného posouzení otázky aktivní legitimace stěžovatele vytvářel prostor pro vyhovění ústavní stížnosti.

10. Protože stěžovatel z důvodů výše uvedených zjevně nebyl oprávněn k podání ústavní stížnosti, Ústavní soud rozhodl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu o jejím odmítnutí. Ze stejného důvodu odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) téhož zákona i akcesorický návrh na zrušení § 14b odst. 2 advokátního tarifu.

Sbirka_nalezu-77.indd 960 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 961 18.11.16 13:59

III. Stanoviska

Sbirka_nalezu-77.indd 962 18.11.16 13:59

Č. 41/15
Stanovisko pléna Ústavního soudu

Plénum Ústavního soudu přijalo pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 41/15 dne 21. dubna 2015 ve složení Ludvík David, Jan Filip, Vlasta Formánková, Jaroslav Fenyk, Vladimír Kůrka, Jan Musil, Pavel Rychetský (soudce zpravodaj), Vladimír Sládeček, Radovan Suchánek, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček, Milada Tomková, David Uhlíř a Jiří Zemánek na návrh I. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru I. senátu Ústavního soudu pro řízení vedené pod sp. zn. I. ÚS 1549/11, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu ze dne 22. listopadu 2010 sp. zn. IV. ÚS 1834/10, nálezu ze dne 3. září 2012 sp. zn. IV. ÚS 2372/11, nálezu ze dne 15. dubna 2014 sp. zn. IV. ÚS 3112/13 a nálezu ze dne 26. června 2014 sp. zn. III. ÚS 1824/13, toto

stanovisko:

Ústavní stížnost proti usnesení insolvenčního soudu, kterým bylo do 31. prosince 2013 podle § 51 odst. 1 nebo 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), rozhodnuto o hlasovacím právu přihlášeného věřitele na schůzi věřitelů, je podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nepřípustná.

Odůvodnění

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 27. května 2011, se stěžovatel Lesy České republiky, s. p., domáhá (kromě jiného) zrušení usnesení Krajského soudu v Brně, jímž bylo v rámci insolvenčního řízení vůči dlužníkovi CE WOOD, a. s., vedeného pod sp. zn. KSBR 39 INS 228/2011, na schůzi věřitelů konané dne 28. března 2011 rozhodnuto o jeho hlasovacím právu. Soud konkrétně rozhodl, že stěžovatel, který do tohoto řízení přihlásil pohledávky vůči dlužníkovi v celkové výši 209 059 102,02 Kč (poř. č. přihlášky: 2, poř. č. věřitele: 2), je na této schůzi oprávněn hlasovat s pohledávkou ve výši 773 878,11 Kč (protokol o schůzi věřitelů č. j. KSBR 29 INS 228/2011-B-30, str. 4). Řízení o ústavní stížnosti je vedeno pod sp. zn. I. ÚS 1549/11.

2. Jedním ze zákonných předpokladů pro věcné projednání ústavní stížnosti je její přípustnost. Podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se lze ústavní stížností domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím „konečným“, tj. rozhodnutím o posledním

Sbirka_nalezu-77.indd 963 18.11.16 13:59

procesním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Splnění těchto podmínek lze nicméně připustit i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [srov. např. nález 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].

3. K posouzení toho, zda jsou v případě nemeritorního rozhodnutí obě uvedené podmínky přípustnosti splněny, nepostačuje pouhé konstatování, že je nelze napadnout opravným prostředkem. Rovněž musí být zvažován význam tohoto rozhodnutí z hlediska řízení jako celku (jeho výsledku) a efektivnost a nezbytnost jeho zrušení k tomu, aby byla dotčenému účastníkovi efektivně poskytnuta ochrana jeho základních práv a svobod. Jestliže by totiž vyloučení opravného prostředku bylo opodstatněno tím, že nezákonnost nebo nesprávnost určitého nemeritorního rozhodnutí mohla mít z hlediska základních práv a svobod nanejvýš nepatrný průmět do výsledku řízení nebo by se jejich ochrany bylo možné domoci jiným způsobem v dalším průběhu řízení, pak by jen stěží mohl obstát závěr, že by měl mít dotčený jednotlivec pro tyto případy k dispozici přímo ústavní stížnost. Její přípustnost by zde vylučoval její účel, jakož i její subsidiarita vůči ostatním zákonným procesním prostředkům ochrany práva.

4. Tyto závěry dopadají i na posouzení přípustnosti ústavní stížnosti, jestliže směřuje proti usnesení insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu přihlášeného věřitele na schůzi věřitelů [§ 51 odst. 1 a 3 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Jde o procesní usnesení, kterým insolvenční soud upravuje hlasovací poměry pro účely konkrétní schůze věřitelů, aniž by jím však byl vázán i pro schůze následující (§ 52 odst. 2 insolvenčního zákona). Do postavení dotčeného věřitele v insolvenčním řízení by se tak jeho případná nezákonnost mohla promítnout pouze v případě, pokud by na jeho základě (na základě z něj vyplývajícího rozdělení hlasů mezi jednotlivé věřitele) bylo přijato jiné usnesení, z něhož by mu plynula určitá povinnost nebo omezení jeho práv. Pouze zrušením tohoto usnesení, a nikoliv usnesení, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacích právech, by přitom bylo možné efektivně poskytnout ochranu základním právům dotčeného věřitele.

5. Uvedené lze znázornit na příkladu, kdy na schůzi věřitelů insolvenční soud jedním usnesením rozhodl o hlasovacím právu některého z přihlášených věřitelů a následně dalším usnesením potvrdil volbu členů a náhradníků věřitelského výboru (§ 57 odst. 3 insolvenčního zákona), při které bylo hlasováno podle jím přiznaných hlasovacích práv. Je patrné, že

Sbirka_nalezu-77.indd 964 18.11.16 13:59

připuštění ústavní stížnosti již proti prvně uvedenému usnesení by fakticky nemělo smysl, protože i kdyby jí Ústavní soud vyhověl, zrušení tohoto usnesení by nic neměnilo na platnosti a vykonatelnosti posléze uvedeného usnesení (obdobnou pochybnost vyslovil Ústavní soud již v usnesení ze dne 9. ledna 2014 sp. zn. I. ÚS 1598/13). Teprve s ním by ovšem bylo možné spojovat případný nepříznivý důsledek pro postavení věřitele v insolvenčním řízení, k němuž by v závislosti na konkrétním výsledku volby členů a náhradníků věřitelského výboru (konkrétním poměru hlasů) mohlo dojít v důsledku nesprávného rozhodnutí o hlasovacích právech. Zrušení usnesení, kterým se výsledek této volby potvrzuje, by zároveň otevíralo cestu k novému rozhodnutí o hlasovacích právech, neboť insolvenční soud by na nové schůzi věřitelů mohl s ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu [čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava")] přistoupit k případnému odlišnému posouzení hlasovacích práv. Lze proto shrnout, že pokud by chtěl dotčený věřitel dosáhnout efektivní ochrany svého práva, musel by svou ústavní stížnost směřovat právě proti usnesení, kterým byla potvrzena uvedená volba, protože jen v takovém případě by se mohl domoci provedení volby nové.

6. Přípustnost ústavní stížnosti nelze konstatovat ani pro specifický případ, kdy v důsledku nepřiznání hlasovacích práv žádnému z věřitelů přítomných na schůzi věřitelů nelze vůbec hlasovat o některém z jejích obligatorních bodů, např. o potvrzení nebo odvolání insolvenčního správce (tak tomu bylo v případě usnesení insolvenčního soudu, jež Ústavní soud přezkoumával v nálezu ze dne 26. června 2014 sp. zn. III. ÚS 1824/13). V takovém případě by totiž k případnému zásahu do základních práv došlo způsobem, který se projeví až v postupu insolvenčního soudu spočívajícím v tom, že předmětný bod neučinil předmětem jednání (a následného hlasování) této schůze věřitelů, ačkoliv jím podle zákona být měl. Tento postup by bylo možné napadnout ústavní stížností jako „jiný zásah orgánu veřejné moci" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, přičemž jeho posouzení z hlediska ústavněprávních požadavků by záviselo v podstatné míře na tom, zda se insolvenční soud nedopustil kvalifikovaného pochybení při rozhodování o hlasovacích právech.

7. Z těchto důvodů zaujal I. senát Ústavního soudu právní názor, že ústavní stížnost proti usnesení insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacím právu přihlášeného věřitele na schůzi věřitelů, je podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřípustná. Tento závěr je nicméně v rozporu se čtyřmi nálezy jiných senátů Ústavního soudu, kterými byla takováto ústavní stížnost připuštěna, a bylo tak o ní meritorně rozhodnuto. Nálezem ze dne 22. listopadu 2010 sp. zn. IV. ÚS 1834/10 (N 231/59 SbNU 357), nálezem ze dne 3. září 2012 sp. zn. IV. ÚS 2372/11 (N 146/66 SbNU 219), nálezem ze dne 15. dubna 2014 sp. zn. IV. ÚS 3112/13 a již zmíněným

Sbirka_nalezu-77.indd 965 18.11.16 13:59

nálezem sp. zn. III. ÚS 1824/13 byla konkrétně zrušena usnesení insolvenčních soudů, jimiž bylo rozhodnuto, že přihlášení věřitelé (stěžovatelé) nemají na předmětné schůzi věřitelů hlasovací práva. V případě prvních dvou nálezů Ústavní soud vycházel z předpokladu přípustnosti ústavní stížnosti, aniž by se jí dále zabýval. Ve třetím a čtvrtém nálezu pak v této souvislosti pouze uvedl, že stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva, což však s ohledem na povahu napadených usnesení jako rozhodnutí procesních nepostačovalo k závěru o přípustnosti jejich ústavní stížnosti.

8. Ústavní soud zvažoval, zda se případné překonání právního názoru o přípustnosti ústavní stížnosti, obsaženého ve výše uvedených nálezech, postupem podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nebude vztahovat výlučně k řízením, ve kterých ústavní stížnost směřuje proti usnesením insolvenčního soudu, v jejichž případě s ohledem na okamžik jejich přijetí ještě nemohl být aplikován § 52 odst. 3 insolvenčního zákona (což by ovšem nikterak neoslabovalo důvodnost takovéhoto postupu pro rozhodnutí ve věci sp. zn. I. ÚS 1549/11). Uvedené ustanovení, k jehož vložení došlo s účinností od 1. ledna 2014 novelizací provedenou zákonem č. 294/2013 Sb., totiž výslovně připouští možnost přezkumu hlasovacích práv v případném odvolacím řízení, neboť stanoví, že „je-li na rozhodnutí insolvenčního soudu o hlasovacím právu věřitelů závislé jiné rozhodnutí insolvenčního soudu, proti kterému je odvolání přípustné, lze v mezích odvolání podaného proti takovému rozhodnutí přezkoumat i správnost rozhodnutí insolvenčního soudu o hlasovacím právu věřitelů; to platí jen pro první takové rozhodnutí vydané po rozhodnutí insolvenčního soudu o hlasovacím právu věřitelů“. Příslušný senát nicméně dospěl k závěru, že rozsah změn zákonné úpravy, k nimž došlo touto novelizací, neumožňuje jednotlivým senátům Ústavního soudu, aby si v souvislosti s aplikací nové právní úpravy samy odlišně posoudily otázku přípustnosti ústavní stížnosti. Je tomu tak z toho důvodu, že přijetí § 52 odst. 3 insolvenčního zákona má ve vztahu k existenci oprávnění odvolacího soudu přezkoumávat v rámci přezkumu napadených usnesení přijatých na schůzi věřitelů i rozhodnutí o hlasovacích právech pouze omezený význam. Nepůsobí vznik, nýbrž toliko změnu tohoto oprávnění ve smyslu jeho zúžení na první takové rozhodnutí.

9. Připuštění možnosti, že by předmětné oprávnění doposud neexistovalo, by ve své podstatě znamenalo, že až do 31. prosince 2013 absentoval efektivní procesní prostředek, kterým by bylo možné poskytnout dotčeným věřitelům soudní ochranu proti usnesením přijatým na schůzi věřitelů na základě hlasování, při němž byl rozsah hlasovacích práv jednotlivých věřitelů stanoven rozhodnutím insolvenčního soudu, které neobstojí z hlediska ústavněprávních požadavků. Odvolací soud by k této jejich vadě

Sbirka_nalezu-77.indd 966 18.11.16 13:59

prostě nemohl přihlédnout, v důsledku čehož by se dotčený věřitel, byť by se mohl v řízení před Ústavním soudem domoci zrušení rozhodnutí o hlasovacích právech, nemohl domoci rovněž soudní ochrany před negativními dopady těchto rozhodnutí do sféry jeho základních práv. Závěr, že odvolací soud v minulosti v těchto případech nedisponoval uvedeným oprávněním, by nadto ve vztahu k usnesením přijatým do 31. prosince 2013 vylučoval takovouto ochranu i v řízení o ústavních stížnostech směřujících proti rozhodnutí odvolacího soudu, příp. též proti jemu předcházejícímu usnesení insolvenčního soudu. Takovéto omezení jeho rozhodovací pravomoci je však třeba odmítnout, neboť by bylo v rozporu s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

10. Právní význam pro budoucí případy aplikace by změna právního názoru, jak ji navrhl I. senát Ústavního soudu, nepostrádala ani v případě, pokud by bylo možné opominout výše uvedenou argumentaci, a přiznat tak vložení § 52 odst. 3 insolvenčního zákona konstitutivní význam ve vztahu k oprávnění odvolacího soudu přezkoumávat i rozhodnutí insolvenčního soudu o hlasovacích právech věřitelů. Jak je patrné z jeho dikce, toto ustanovení by se týkalo pouze těch usnesení přijatých na schůzi věřitelů, vůči nimž by zákon připouštěl odvolání. V ostatních případech, typicky např. v případě usnesení insolvenčního soudu, kterým se podle § 57 odst. 3 insolvenčního zákona potvrzuje volba členů a náhradníků věřitelského výboru, by ovšem i nadále přicházel v úvahu pouze přezkum ze strany Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech. Pouhé zrušení usnesení insolvenčního soudu, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacích právech jednotlivých věřitelů, by se tak ani podle nové zákonné úpravy nijak nepromítlo do další platnosti uvedených rozhodnutí, ani by v tomto směru neotevíralo prostor pro jejich změnu na nové schůzi věřitelů. Takovýto důsledek totiž insolvenční zákon nezná. I z tohoto důvodu má přijetí změny právního názoru význam i po nabytí účinnosti novely insolvenčního zákona provedené zákonem č. 294/2013 Sb.

11. Zbývá dodat, že závěr o nepřípustnosti ústavní stížnosti se nijak nedotýká další platnosti a závaznosti nosných důvodů nálezů, vůči nimž se vymezuje toto stanovisko. Žádným způsobem jím není zpochybněn požadavek náležitého odůvodnění usnesení, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacích právech. Hlavním důsledkem změny právního názoru bude pouze to, že k přezkumu těchto usnesení insolvenčního soudu již nebude docházet přímo, nýbrž v rámci přezkumu navazujících usnesení přijatých na téže schůzi věřitelů, která teprve mají zásadní význam pro další průběh insolvenčního řízení a v závislosti na svém obsahu mohou citelně zasáhnout do ústavně zaručených základních práv dotčených věřitelů. Právě v těchto případech totiž může být kasační zásah Ústavního soudu efektivním prostředkem k jejich ochraně. Nadále samozřejmě zůstává nedotčeno

Sbirka_nalezu-77.indd 967 18.11.16 13:59

oprávnění kteréhokoliv ze senátů připustit přezkum usnesení, kterým bylo rozhodnuto o hlasovacích právech, podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tedy v případě, kdy ústavní stížnost „svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo“ [obdobně Ústavní soud postupoval v nálezu ze dne 22. října 2003 sp. zn. IV. ÚS 599/02 (N 122/31 SbNU 101)].

Sbirka_nalezu-77.indd 968 18.11.16 13:59

Sbirka_nalezu-77.indd 969 18.11.16 13:59

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK NÁLEZŮ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu	Číslo, pod nímž byl nález publikován ve Sbírce zákonů
67.	I. ÚS 2726/14	
68.	III. ÚS 1255/13	
69.	II. ÚS 2096/14	
70.	II. ÚS 2994/14	
71.	II. ÚS 3489/14	
72.	I. ÚS 1599/13	
73.	IV. ÚS 2278/14	
74.	IV. ÚS 3180/14	
75.	I. ÚS 1822/14	
76.	III. ÚS 2482/14	
77.	I. ÚS 4057/14	
78.	I. ÚS 3699/14	
79.	II. ÚS 459/14	
80.	II. ÚS 2296/14	
81.	I. ÚS 819/15	
82.	III. ÚS 2569/14	
83.	I. ÚS 1549/11	
84.	III. ÚS 197/15	
85.	I. ÚS 217/15	
86.	IV. ÚS 3247/13	
87.	II. ÚS 3005/14	
88.	II. ÚS 164/15	
89.	IV. ÚS 2445/14	
90.	IV. ÚS 2496/14	
91.	III. ÚS 1071/14	
92.	IV. ÚS 184/13	
93.	Pl. ÚS 55/13	170/2015 Sb.
94.	I. ÚS 2903/14	
95.	III. ÚS 2429/14	
96.	I. ÚS 3944/14	
97.	I. ÚS 4047/14	
98.	Pl. ÚS 14/14	176/2015 Sb.
99.	II. ÚS 1017/14	
100.	I. ÚS 1811/14	
101.	IV. ÚS 2373/14	
102.	IV. ÚS 3062/14	
103.	II. ÚS 3413/14	

Sbirka_nalezu-77.indd 970 18.11.16 13:59

104.	I. ÚS	1190/15	
105.	IV. ÚS	402/15	
106.	II. ÚS	3210/14	
107.	III. ÚS	552/15	
108.	IV. ÚS	948/15	
109.	Pl. ÚS	12/14	177/2015 Sb.
110.	II. ÚS	2943/14	
111.	I. ÚS	3018/14	
112.	II. ÚS	3399/14	
113.	III. ÚS	3453/14	
114.	II. ÚS	3588/14	
115.	I. ÚS	3930/14	
116.	I. ÚS	1119/15	
117.	IV. ÚS	742/14	
118.	II. ÚS	577/13	
119.	II. ÚS	2067/14	
120.	IV. ÚS	270/15	
121.	IV. ÚS	566/15	
122.	Pl. ÚS	21/14	199/2015 Sb.
123.	Pl. ÚS	24/14	187/2015 Sb.
124.	II. ÚS	1135/14	
125.	IV. ÚS	2839/14	
126.	I. ÚS	494/15	

Sbirka_nalezu-77.indd 971 18.11.16 13:59

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK UVEŘEJNĚNÝCH USNESENÍ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu
6.	II. ÚS 659/15
7.	II. ÚS 3831/14
8.	IV. ÚS 952/15

Sbirka_nalezu-77.indd 972 18.11.16 13:59

STANOVISKA PLÉNA

Značka
stanoviska

Pl. ÚS-st. 41/15

Sbirka_nalezu-77.indd 973 18.11.16 13:59

VĚCNÝ REJSTŘÍK

autorské dílo – N. č. 89, 90, 95
autorské právo – N. č. 89, 90, 95
azyl – N. č. 99

bezdůvodné obohacení – N. č. 89, 90, 95

cena – N. č. 114, 124, 125
  – běžná – N. č. 125
  – kupní – N. č. 125
  – nemovitostí – N. č. 114, 124, 125
  – podle cenového předpisu – N. č. 114
  – přiměřená – N. č. 124
  – tržní – N. č. 114, 124
cizinec – N. č. 84, 99, 116
  – trvalý pobyt – N. č. 84

daň
  – druhy daní
    – spotřební – N. č. 104
  – související pojmy
    – daňové přiznání – N. č. 123
    – daňové řízení – N. č. 123
denegatio iustitiae – N. č. 94
detence – N. č. 82
dítě – N. č. 88, 94, 101, 103, 110, 113
  – práva – N. č. 94
  – styk rodičů s nezletilými dětmi – N. č. 110
  – svěření nezletilého do výchovy – N. č. 103
    – do střídavé výchovy rodičů – N. č. 103
  – výchova a péče – N. č. 103, 110
  – zájem dítěte – N. č. 88, 94, 103, 110
  – zvláštní ochrana – N. č. 88
dobrá víra – N. č. 86, 105
dobré mravy – N. č. 113
  – výkon práv v rozporu s dobrými mravy – N. č. 113
dohoda o vydání nemovitosti – N. č. 86
dokazování
  – viz (též) „občanské soudní řízení / dokazování“
  – viz (též) „trestní řízení / dokazování“
doprava – N. č. 78
  – jízdné – N. č. 78
    – přirážka – N. č. 78

Sbirka_nalezu-77.indd 974 18.11.16 13:59

– městská – N. č. 78
doprava silniční – N. č. 74, 78
– městská hromadná doprava – N. č. 78
doručování – N. č. 120
dovolání
– viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
dražba – N. č. 114, 125
– veřejná – N. č. 125
– nedobrovolná – N. č. 125
důchodové pojištění – N. č. 93
důkazy – N. č. 119, 121
– hodnocení – N. č. 121
– opomenutí – N. č. 119

evropské právo – N. č. 98
Evropský parlament – N. č. 98
exekuce – N. č. 78, 101, 114, usn. č. 8
– náklady – N. č. 78, 101, usn. č. 8
– výše – N. č. 78, 101
– prodejem nemovitostí – N. č. 114
– dražba – N. č. 114
– stanovení ceny nemovitosti – N. č. 114
exekutor – N. č. 78, 101
– odměna – N. č. 78, 101
extradice – N. č. 99
extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry – N. č. 117

hlasovací právo – N. č. 83, st. č. 41/15
hmotné zabezpečení – N. č. 93
hospodářská a sociální práva – N. č. 93

imunita – N. č. 111
in dubio pro reo – N. č. 67
indemnita – N. č. 111
insolvenční řízení – N. č. 83, st. č. 41/15
interpretace – N. č. 91, 115
– právních norem ústavně konformním způsobem – N. č. 115
– zákonů obecnými soudy – N. č. 91
interpretace a aplikace – N. č. 115
– procesních předpisů – N. č. 115
– ústavně konformní – N. č. 115

Sbirka_nalezu-77.indd 975 18.11.16 13:59

jiný zásah orgánu veřejné moci – N. č. 83

katastr nemovitostí – N. č. 105, usn. č. 6
– materiální publicita – N. č. 105
klauzule (uzavírací, omezovací) – N. č. 98
komunistický režim – N. č. 81
konkurs a vyrovnání – N. č. 83

léčiva – N. č. 79, 92
legislativní proces – N. č. 122
– pozměňovací návrhy – N. č. 122
legitimace – N. č. 73, 79, 92, usn. č. 8
– aktivní – N. č. 73, 79, 92, usn. č. 8
– k podání správní žaloby – N. č. 92
– k podání ústavní stížnosti – N. č. 73, usn. č. 8
– procesní – N. č. 79
– věcná – N. č. 79
legitimní očekávání – N. č. 81, 109
lhůta – N. č. 69, 87, 93, 115, 116
– k podání ústavní stížnosti – N. č. 69
– počátek běhu – N. č. 115, 116
– prekluzivní – N. č. 87
libovůle – N. č. 72, 91

majetek – N. č. 68, 105
– církevní – N. č. 68
mandát poslanecký – N. č. 98, 111
ministr – N. č. 91
– vnitra – N. č. 91
moderační právo – N. č. 70
mzda – N. č. 112

náhrada – N. č. 71, 124
– za vyvlastnění nemovitostí – N. č. 124
– za ztrátu na výdělku – N. č. 71
náhrada nemajetkové újmy v penězích – N. č. 72, 75, 81, 84
náklady řízení
– viz (též) „exekuce / náklady“
– viz (též) „občanské soudní řízení / náklady řízení“
– viz (též) „správní soudnictví / náklady řízení“
– viz (též) „Ústavní soud / náklady řízení“
– viz (též) „výkon rozhodnutí / náklady“

Sbirka_nalezu-77.indd 976 18.11.16 13:59

námitka podjatosti – N. č. 100
nástupnictví – N. č. 76
– procesní – N. č. 76
nečinnost – N. č. 72, 75, 84, 115
– soudu a průtahy – N. č. 72, 75
– správního orgánu – N. č. 84, 115
nemajetková újma – N. č. 72, 75, 81, 84
– náhrada v penězích – N. č. 72, 75, 81, 84
nemovitost – N. č. 114, 125, usn. č. 6
nenastoupení služby v ozbrojených silách – N. č. 81
nepřezkoumatelnost – N. č. 72, 91
– rozhodnutí – N. č. 72, 91

občanské soudní řízení – N. č. 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 89, 90, 94, 97, 100, 107, 108, 112, 117, 119, 121, usn. č. 6
– dokazování – N. č. 74, 89, 90, 94, 107, 108, 112, 119, 121, usn. č. 6
– břemeno důkazní – N. č. 74, 94
– břemeno tvrzení – N. č. 94, 112
– hodnocení důkazů – N. č. 121
– neprovedení důkazů – N. č. 108
– opomenuté důkazy – N. č. 74, 119
– dovolání – N. č. 73, 108
– posuzování otázky zásadního právního významu – N. č. 108
– přípustnost – N. č. 108
– náklady řízení – N. č. 69, 70, 97
– náhrada – N. č. 69, 70, 97
– předžalobní výzva k plnění – N. č. 69, 97
– odůvodnění rozhodnutí – N. č. 71, 72, 74, 94, 117, 119, 121
– odvolací řízení – usn. č. 6
– právní názor odvolacího soudu odlišný od právního názoru soudu prvního stupně – usn. č. 6
– odvolání – N. č. 69, 94, 117
– vyloučení v tzv. bagatelních věcech – N. č. 69, 117
– průtahy v řízení – N. č. 72, 94
– předběžné opatření – N. č. 94
obec – usn. č. 8
– obecní úřad – usn. č. 8
obchodní společnost – N. č. 86, st. č. 41/15
– akciová – N. č. 86, st. č. 41/15
obviněný – N. č. 82, 96, 116, 118
– práva – N. č. 82, 96, 118
– vyšetření duševního stavu – N. č. 82

Sbirka_nalezu-77.indd 977 18.11.16 13:59

– nařízení pozorování ve zdravotnickém ústavu – N. č. 82
odlišné stanovisko – N. č. 75, 98, 109, 122
odpovědnost – N. č. 71, 75, 77, 84, 87, 91, 113, 125
– objektivní – N. č. 71, 87
– státu – N. č. 75, 77, 84, 87, 91
– za škodu – N. č. 75, 77, 84, 87, 91
– způsobenou nezákonným rozhodnutím – N. č. 77, 84, 87, 91
– za škodu – N. č. 71, 77, 113, 125
– viz (též) „škoda / odpovědnost za škodu“
– na zdraví – N. č. 71
– způsobenou nezákonným rozhodnutím – N. č. 113
– způsobenou při výkonu veřejné moci – N. č. 77
odškodnění – N. č. 72, 81
odůvodnění
– viz (též) „občanské soudní řízení / odůvodnění rozhodnutí“
– viz (též) „rozhodnutí / odůvodnění“
– viz (též) „soudní řízení správní / rozhodnutí“
– viz (též) „trestní řízení / rozhodnutí / odůvodnění rozhodnutí“
odvolací řízení
– viz (též) „občanské soudní řízení / odvolací řízení“
odvolání
– viz (též) „občanské soudní řízení / odvolání“
ochrana
– majetku – N. č. 101, 105
– osobnosti – N. č. 80, 118
– přírody – usn. č. 7
– spotřebitele – N. č. 117
– vlastnického práva – N. č. 105, 109, 124
opatrovník
– viz (též) „správní řízení / opatrovník“
opravný prostředek – N. č. 73, 91
– datum podání – N. č. 73
– mimořádný – N. č. 73, 91
– proti rozhodnutí správního orgánu – N. č. 91
orgán činný v trestním řízení – N. č. 111
osobní svoboda – N. č. 82, 85, 96, 99, 104, 116, 126
– omezení – N. č. 82, 85, 96, 99, 104, 116

Parlament České republiky – N. č. 111
pobyt – N. č. 84
– cizinců na území České republiky – N. č. 84
– povolení k trvalému pobytu – N. č. 84

Sbirka_nalezu-77.indd 978 18.11.16 13:59

podání – N. č. 71, 73
– faxové – N. č. 73
– odstranění pochybností – N. č. 71
podjatost – N. č. 100
– kritéria pro posouzení podjatosti soudce – N. č. 100
– soudce – N. č. 100
pohledávka – N. č. 76, 83, 97, 125
– postoupení – N. č. 76
– zajištění – N. č. 125
pojištění – N. č. 74, 107
– odpovědnosti z provozu vozidla – N. č. 74, 107
pokuta – N. č. 102, 123, usn. č. 8
– za správní delikt – N. č. 102
politická práva a svobody – N. č. 98
– svobodná soutěž politických sil – N. č. 98
politické strany a politická hnutí – N. č. 98
poslanec – N. č. 98, 111
postoupení pohledávky – N. č. 76
poučovací povinnost soudu – N. č. 96
pozemek – N. č. 124
pozemní komunikace – N. č. 74, 107, usn. č. 7
pracovní poměr – N. č. 112
– okamžité zrušení – N. č. 112
právní jistota – N. č. 109
právo na informace – N. č. 88, 115
právo na lidskou důstojnost, osobní čest a jméno – N. č. 80
právo na ochranu osobnosti – N. č. 80, 118
právo na osobní čest a dobrou pověst – N. č. 80, 118
právo na přístup k soudu – N. č. 73, 94
právo na respektování soukromého a rodinného života – N. č. 103, 110
právo na rodinný život – N. č. 94
právo na rozhodnutí v přiměřené lhůtě – N. č. 72, 75
právo na soudní ochranu – N. č. 92, 109
právo na spravedlivý proces – N. č. 73, 106, 113, 119
právo na svobodu projevu – N. č. 80, 111, 118
právo na zákonného soudce – N. č. 92
právo shromažďovací – N. č. 88
právo volební – N. č. 98
právo vyjádřit se k věci – N. č. 70
prekluze – N. č. 87, usn. č. 6
presumpce – N. č. 67, 118
– neviny – N. č. 67, 118

Sbirka_nalezu-77.indd 979 18.11.16 13:59

privatizace – N. č. 86
– privatizační projekt – N. č. 86
– vztah k restituci – N. č. 86
procesní nástupnictví – N. č. 76
procesní postup – st. č. 41/15
promlčení – N. č. 71
– promlčecí doba – N. č. 71
průtahy v řízení – N. č. 72, 75, 84, 94
– soudním – N. č. 72, 75, 94
– nepřiměřená délka řízení – N. č. 72, 75
– správního orgánu – N. č. 84
přečin
– jednotlivé skutkové podstaty
– podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod – N. č. 111
předběžné opatření
– viz (též) „občanské soudní řízení / předběžné opatření“
přestupek – N. č. 87, usn. č. 8
– proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu – N. č. 87
přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy – N. č. 91
příčinná souvislost – N. č. 125
příslušenství – usn. č. 6

restituce – N. č. 68, 86, usn. č. 6
– církevního majetku – N. č. 68
– časový, osobní a věcný rámec – N. č. 68
– dohoda o vydání věci – N. č. 86
– restituční zákonodárství – N. č. 68
– vztah k privatizaci – N. č. 86
retroaktivita – N. č. 69
rodiče – N. č. 94, 103, 110
rodina – N. č. 94, 103, 110
Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky – N. č. 108
– rozhodčí nález – N. č. 108
rozhodnutí – N. č. 72, 78, 85, 87, 91, 96, 102, 116, 126, usn. č. 7
– viz (též) „občanské soudní řízení / odůvodnění rozhodnutí“
– nepřezkoumatelnost – N. č. 72, 91
– o dalším trvání vazby – N. č. 85, 96, 116, 126
– odůvodnění – N. č. 78, 85, 102
– správní – N. č. 87, 91, 102, usn. č. 7
– územní rozhodnutí – usn. č. 7

Sbirka_nalezu-77.indd 980 18.11.16 13:59

řízení – N. č. 94, usn. č. 7
– nesporné – N. č. 94
– dokazování – N. č. 94
– územní – usn. č. 7

sankce – N. č. 102, 123
sdělovací prostředky – N. č. 118
senátor – N. č. 111
služební poměr – N. č. 91, 122
směnečný platební rozkaz – N. č. 97
směnka – N. č. 97
smír – N. č. 100
smlouva
– kupní – N. č. 105
– uzavřená v dobré víře – N. č. 105
– mandátní – N. č. 121
– mezinárodní – N. č. 81
– neplatnost – N. č. 121
– o půjčce – N. č. 77, 97
– spotřebitelská – N. č. 117
sociálně-právní ochrana dětí – N. č. 94
sociální síť – N. č. 111
soudce – N. č. 100
– kritéria pro posouzení podjatosti – N. č. 100
– námitka podjatosti – N. č. 100
– nestrannost – N. č. 100
– podjatost – N. č. 100
soudní exekutor – N. č. 78, 101
soudní řízení správní – N. č. 79, 92, 98, 102, 106, 109, 115, usn. č. 7
– osoba zúčastněná na řízení – N. č. 106
– rozhodnutí – N. č. 102
– odůvodnění – N. č. 102
soudy – N. č. 72, 75, 92, 94, 96, 97, 98, 102, 108, 115
– Nejvyšší soud – N. č. 108
– Nejvyšší správní soud – N. č. 92, 98, 115
– změna judikatury – N. č. 92
– poučovací povinnost – N. č. 96
– právo na zákonného soudce – N. č. 92
– průtahy v řízení – N. č. 72, 75, 94
– nepřiměřená délka řízení – N. č. 72, 75
– předložení zákona k posouzení Ústavnímu soudu – N. č. 102
– přepjatý formalismus – N. č. 72, 97

Sbirka_nalezu-77.indd 981 18.11.16 13:59

– přezkoumávání správních rozhodnutí soudem – N. č. 102
společnost – N. č. 86, st. č. 41/15
– obchodní – N. č. 86, st. č. 41/15
správní delikt – N. č. 102
– jiný správní delikt – N. č. 102
– pokuta – N. č. 102
– změna právní úpravy – N. č. 102
správní orgán – N. č. 84, 115, 122
– nečinnost – N. č. 84, 115
– průtahy v řízení – N. č. 84
správní rozhodnutí - viz „správní řízení / rozhodnutí“
správní řízení – N. č. 84, 87, 91, 102, 120, usn. č. 7
– doručování – N. č. 120
– opatrovník – N. č. 120
– ustanovení opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu – N. č. 120
– pokuta – N. č. 102
– rozhodnutí – N. č. 87, 91, 102, usn. č. 7
– přezkoumávání soudem – N. č. 87, 102, usn. č. 7
správní soudnictví – N. č. 79, 92, 98, 102, 106, 109, 115, usn. č. 7
– legitimace – N. č. 79, 92
– náklady řízení – N. č. 106
– Nejvyšší správní soud – N. č. 92, 98, 115
– změna judikatury – N. č. 92
– přezkoumávání rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy – N. č. 102
správní žaloba - viz „žaloba / ve správním soudnictví“
státní služba – N. č. 122
stavba – usn. č. 6, 7
stavební povolení – usn. č. 7
stavební řízení – usn. č. 7
sukcese – N. č. 76
– singulární – N. č. 76
svoboda
– osobní – N. č. 82, 85, 96, 99, 104, 116, 126
– projevu – N. č. 80, 88, 118
svobodná soutěž politických sil – N. č. 98

škoda – N. č. 71, 72, 75, 77, 84, 86, 87, 91, 113, 114, 125
– náhrada škody – N. č. 72, 75, 77, 84, 86, 87, 91, 113, 114, 125
– stanovení výše – N. č. 114, 125
– za nemajetkovou újmu – N. č. 72, 75, 84

Sbirka_nalezu-77.indd 982 18.11.16 13:59

– za nezákonné rozhodnutí – N. č. 77, 84, 87, 91, 113
– způsobené nesprávným úředním postupem – N. č. 72, 75, 84, 87, 114
– způsobené státním orgánem – N. č. 86, 87
– odpovědnost za škodu – N. č. 71, 75, 77, 84, 87, 91, 125
– způsobenou při výkonu veřejné moci – N. č. 77, 87
– způsobenou rozhodnutím orgánu státu – N. č. 87, 91

telekomunikace – N. č. 120
trestní odpovědnost – N. č. 111
trestní řízení – N. č. 67, 82, 104, 118, 126
– dokazování – N. č. 67
– hodnocení důkazů – N. č. 67
– práva obviněného – viz „obviněný / práva“
– rozhodnutí – N. č. 104
– odůvodnění rozhodnutí – N. č. 104
– o vazbě – N. č. 104
– stížnost – N. č. 126
– usnesení – N. č. 126
trestní stíhání – N. č. 99, 111
– nepřípustnost – N. č. 111
– vydání do ciziny – N. č. 99
trestný čin
– jednotlivé skutkové podstaty
– kuplířství – N. č. 118
– nenastoupení služby v ozbrojených silách – N. č. 81
– účasti na zločinném spolčení – N. č. 118

uchazeč o zaměstnání – N. č. 93
usnesení – N. č. 126
– v trestním řízení – N. č. 126
ustálená rozhodovací praxe – N. č. 117
Ústavní soud – N. č. 73, 76, 93, 101, 105, 109, 122, 123, st. č. 41/15
– náklady řízení – N. č. 73
– nepřípustnost ústavní stížnosti – st. č. 41/15
– stanovisko pléna Ústavního soudu – st. č. 41/15
– vyslovení protiústavnosti zákona – N. č. 109
– závaznost nálezů Ústavního soudu – N. č. 76, 101
– závaznost rozhodnutí Ústavního soudu – N. č. 105
– zrušení zákona – N. č. 93, 122, 123
ústavní stížnost – N. č. 83, 117, usn. č. 8, st. č. 41/15
– aktivní legitimace – usn. č. 8

Sbirka_nalezu-77.indd 983 18.11.16 13:59

– nepřípustnost – st. č. 41/15
– přípustnost – N. č. 83
– spojená s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu – N. č. 117
– subsidiarita – st. č. 41/15
ústavní výchova – N. č. 94
úvěr – N. č. 125

vazba – N. č. 85, 96, 99, 104, 116, 126
– doba trvání – N. č. 85
– důvody – N. č. 85, 104
– odůvodnění rozhodnutí o uvalení vazby – N. č. 104
– lhůta – N. č. 116
– prodloužení – N. č. 85, 96, 116, 126
– odůvodnění rozhodnutí – N. č. 85
– propuštění z vazby – N. č. 85, 96
– přítomnost u jednání – N. č. 96
– rozhodování soudu o propuštění z vazby – N. č. 85, 96
– žádost – N. č. 85
– předběžná – N. č. 99
– přezkoumání rozhodnutí o vzetí do vazby – N. č. 104
– stížnost proti rozhodnutí o vazbě – N. č. 116
– útěková – N. č. 85, 116
– důvody – N. č. 85
veřejná dražba – N. č. 125
veřejné zdravotní pojištění – N. č. 79
vláda – N. č. 122
vlastnické právo – N. č. 68, 86, 105, 109, 124
– nabytí v dobré víře – N. č. 105
– ochrana – N. č. 105, 109, 124
– převod – N. č. 68
vodní dílo – usn. č. 6
volby – N. č. 98
– do Evropského parlamentu – N. č. 98
– systém poměrného zastoupení – N. č. 98
– volební soudnictví – N. č. 98
volební právo – N. č. 98
– rovnost volebního práva – N. č. 98
vydání věci – usn. č. 6
– podle restitučních předpisů – usn. č. 6
výklad (interpretace) – N. č. 91, 115, 122
– ústavně konformní – N. č. 115, 122

Sbirka_nalezu-77.indd 984 18.11.16 13:59

– přednost před derogací – N. č. 122
výkon rozhodnutí – N. č. 78, 101, 114, usn. č. 8
– náklady – N. č. 78, 101, usn. č. 8
– výše – N. č. 78, 101
– prodejem nemovitostí – N. č. 114
– dražba – N. č. 114
– stanovení ceny nemovitosti – N. č. 114
výslech nezletilých – N. č. 110
vyvlastnění – N. č. 124
– náhrada za vyvlastnění – N. č. 124
výživné – N. č. 101, 113
– pro nezletilé dítě – N. č. 101, 113

zadostiučinění – N. č. 72, 81, 84
zajištění závazků – N. č. 125
zákaz diskriminace – N. č. 116
základní práva a svobody – N. č. 80
– kolize – N. č. 80
zákonný soudce – N. č. 92
zaměstnanec – N. č. 112
zaměstnanost – N. č. 93, 102
zaměstnavatel – N. č. 112
zásada (princip)
– právní jistoty – N. č. 109
– proporcionality – N. č. 78, 123
zástava – N. č. 125
zdravotní pojištění – N. č. 79, 92
zdravotnické vyšetření – N. č. 82
zločin
– jednotlivé skutkové podstaty
– loupeže – N. č. 67
– nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy – N. č. 116
– podvodu – N. č. 76
– zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby – N. č. 85, 96, 104
změna judikatury – N. č. 92, usn. č. 6
znalec – N. č. 80
znalecký posudek – N. č. 82, 125

žaloba – N. č. 79, 92, 100, 102, 105, usn. č. 6
– na určení – N. č. 105, usn. č. 6

Sbirka_nalezu-77.indd 985 18.11.16 13:59

– na vydání věci – usn. č. 6
– pro zmatečnost – N. č. 100
– ve správním soudnictví – N. č. 79, 92, 102
– aktivní legitimace k podání žaloby – N. č. 79, 92
životní prostředí – usn. č. 7
– posuzování vlivů – usn. č. 7

Sbirka_nalezu-77.indd 986 18.11.16 13:59

POZNÁMKY

Sbirka_nalezu-77.indd 987 18.11.16 13:59

POZNÁMKY

Sbirka_nalezu-77.indd 988 18.11.16 13:59

POZNÁMKY

Sbirka_nalezu-77.indd 989 18.11.16 13:59

POZNÁMKY

Sbirka_nalezu-77.indd 990 18.11.16 13:59

POZNÁMKY

Sbirka_nalezu-77.indd 991 18.11.16 13:59

ISBN 978-80-7400-635-7

Sbirka_nalezu-77.indd 992 18.11.16 13:59