Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 1 29.7.20 13:58

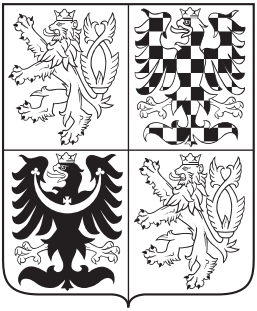
Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 2 29.7.20 13:58

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA

NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 91 / ročník 2018 – IV. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 3 29.7.20 13:58

Vzor citace:
Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 91.
Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2020

CIP – KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR
Česko. Ústavní soud
Sbírka nálezů a usnesení. Sv. 91, ročník 2018. – 4. díl/Ústavní soud
České republiky. – Vyd. 1. – V Praze : C. H. Beck, 2019, 694 s.
ISBN 80-7179-029-X (soubor : váz.).
ISBN 978-80-7400-794-1 (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 2020
Vydání první
Sazba: SV, spol. s r. o.
Tisk: Finidr, s.r.o.

© Ústavní soud České republiky, Nakladatelství C. H. Beck, 2020

ISBN 978-80-7400-794-1 (C. H. Beck. Praha)
ISBN 80-7179-029-X (Soubor)

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 4 29.7.20 13:58

OBSAH

I. Nálezy

Č. 162 K odepření spravedlnosti nesprávným odmítnutím dovolání pro nepřípustnost 25
Č. 163 K závaznému právnímu názoru Ústavního soudu ve vztahu k již skončeným soudním řízením a obnově řízení 43
Č. 164 K odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávně vydaným elektronickým platebním rozkazem 49
Č. 165 K participačním právům dítěte ve sporu rodičů o jeho očkování 61
Č. 166 K zachování lidské důstojnosti při odběru vzorků biologického materiálu ve výkonu trestu odnětí svobody 89
Č. 167 K pojistnému plnění z pojištění hypotečního úvěru 107
Č. 168 K chybějícím výrokům v rozhodnutí o odvolání v trestním řízení 117
Č. 169 K povinnosti obecných soudů vypořádat se v rozhodnutí se všemi navrženými důkazy 121
Č. 170 K ukončení služebního poměru duchovního v souvislosti s právem na církevní samosprávu 129
Č. 171 K náhradě nemajetkové újmy za průtahy v řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu 145
Č. 172 K místní příslušnosti soudu na základě dohody o prorogaci 161
Č. 173 K otázce odškodnění za zákonné zadržení osoby 175
Č. 174 K pozastavení řidičského oprávnění za účelem vymožení nedoplatku na výživném 187
Č. 175 K otázce osvobození od soudních poplatků v případě prohlášení konkursu na majetek žadatele 197
Č. 176 K aplikaci nesprávného právního předpisu obecným soudem 205
Č. 177 K výjimce z vázanosti Nejvyššího správního soudu rozsahem kasační stížnosti 211
Č. 178 K podmínkám nařízení předběžného opatření společnosti Uber B. V. 217
Č. 179 K otázkám práva na samosprávu obce ve vztahu k zásadám územního rozvoje kraje týkajícím se vodní nádrže Nové Heřminovy 225
Č. 180 K posouzení stavebních prací provedených nad rámec smlouvy o dílo jako víceprací, nebo jako samostatného plnění 241
Č. 181 K nákladům exekutora při dobrovolném plnění povinného před doručením vyrozumění o zahájení exekuce 255
Č. 182 K náboru klientů advokátem prostřednictvím jiné osoby 263
Č. 183 K umělému oplodnění po smrti manžela 269
Č. 184 K náhradě nákladů exekuce při zastavení exekučního řízení pro neplatnost rozhodčí doložky v exekučním titulu 279

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 5 29.7.20 13:58

OBSAH

Č. 185 K posouzení bezdůvodného obohacení spočívajícího ve výši nájemného za pozemky užívané obcí jako veřejné prostranství.....297
Č. 186 K povinnosti náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí.....303
Č. 187 K dokazování znaleckým posudkem v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu proti vůli umístěné osoby.....317
Č. 188 K oprávnění činit úkony za trestně stíhanou právnickou osobu..323
Č. 189 K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů 329
Č. 190 K posouzení přípustnosti dovolání minoritního akcionáře vytěsňovaného z OKD, a. s. 359
Č. 191 K nesprávnému posouzení podmínek pro snížení bolestného odvolacím soudem.....379
Č. 192 K vrácení poplatku za podání podnětu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže 389
Č. 193 K účelnosti nákladů právního zastoupení insolvenčního správce advokátem v bagatelních věcech 395
Č. 194 K odepření přístupu k soudu odmítnutím dovolání v trestním řízení pro opožděnost 403
Č. 195 K podmíněnému propuštění z výkonu trestu odnětí svobody 411
Č. 196 K uplatnění nároku poškozeného v trestním řízení.....441
Č. 197 K rozhodnutí o stížnosti proti usnesení o vzetí do vazby.....449
Č. 198 K návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města 459
Č. 199 K ochraně dobré víry ve správnost správního rozhodnutí o udělení licence pro podnikání v energetickém odvětví 469
Č. 200 K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.....485
Č. 201 K návrhu na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb. 535
Č. 202 K právu na přístup k soudu bývalého společníka obchodní společnosti 567
Č. 203 K jednání v duševní poruše jako důvodu žaloby pro zmatečnost 583
Č. 204 K účasti ekologických spolků ve správních řízeních o deliktech jiných osob proti přírodě a krajině 597

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 6 29.7.20 13:58

OBSAH

Č. 205 K zohlednění nejlepšího zájmu dítěte při rozhodování o pěstounské péči 611
Č. 206 K názvům volebních stran ve volbách do zastupitelstev obcí 635

II. Usnesení

Č. 11 K oprávnění podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení ve spojení s ústavní stížností 653
Č. 12 K ústavní konformitě rozhodnutí o vyklizení objektu užívaného po zániku smluvního vztahu 663

III. Stanoviska

Stanovisko pléna Ústavního soudu č. 48/18 669

Systematický rejstřík nálezů 678
Systematický rejstřík uveřejněných usnesení 680
Stanoviska pléna 681
Věcný rejstřík 682

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 7 29.7.20 13:58

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 8 29.7.20 13:58

ČASTO POUŽÍVANÉ ZKRATKY

Ústava

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

Listina

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

Úmluva

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

o. s. ř.

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

s. ř. s.

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

tr. zák.

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

tr. zákoník

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

tr. ř., tr. řád

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

ESLP

Evropský soud pro lidská práva

Sbírka rozhodnutí

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

SbNU

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

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 9 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

1. Ústava České republiky (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů)
N. č. 188
čl. 1 – N. č. 164, 166, 172, 173, 186, 192, 198, 199, 200, 202, 204, 206
usn. č. 11
st. č. 48/18
čl. 2 – N. č. 170, 172, 173, 176, 186, 198, 200, 206
čl. 4 – N. č. 166, 173, 184, 189, 191, 197
usn. č. 11
čl. 5 – N. č. 206
čl. 6 – N. č. 179
čl. 7 – N. č. 179, 200
čl. 8 – N. č. 179
čl. 9 – N. č. 201
čl. 10 – N. č. 174, 204
čl. 10a – N. č. 200
čl. 78 – N. č. 201
čl. 83 – N. č. 162, 164, 165, 167 až 170, 174, 176 až 178, 180, 182 až 184, 186, 189 až 191, 195, 197, 202 až 204
usn. č. 12
čl. 87 – N. č. 164, 166, 168 až 171, 174, 176 až 180, 182, 184, 186, 190 až 192, 198, 200 až 202
usn. č. 11
st. č. 48/18
čl. 89 – N. č. 181, 184, 187, 191, 199
čl. 90 – N. č. 163, 166, 168, 169, 173, 174, 178, 183, 184, 190 až 192, 194
usn. č. 11
st. č. 48/18
čl. 91 – N. č. 169, 170, 176, 178, 183, 190
čl. 92 – N. č. 167
čl. 95 – N. č. 163, 166, 192
usn. č. 11
čl. 96 – N. č. 194
čl. 100 – N. č. 179
čl. 101 – N. č. 179
čl. 102 – N. č. 179, 206
čl. 104 – N. č. 179, 198, 206

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 10 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

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. 166, 167, 174, 178, 184, 193, 200, 204
čl. 2 – N. č. 165, 166, 170, 172, 173, 175, 176, 178, 186, 198, 200, 203, 204, 206
čl. 3 – N. č. 178, 184, 200, 204, 206
čl. 4 – N. č. 164 až 166, 173, 179, 183, 198, 200, 201, 205
usn. č. 11
čl. 6 – N. č. 183
čl. 7 – N. č. 166, 189
čl. 8 – N. č. 166, 173, 187, 189, 197
čl. 10 – N. č. 166, 171, 183, 189, 205
čl. 11 – N. č. 162 až 164, 169, 179, 181, 184, 186, 190, 193, 199, 200
usn. č. 12
st. č. 48/18
čl. 13 – N. č. 166
čl. 14 – N. č. 166
čl. 15 – N. č. 165
čl. 16 – N. č. 165, 170
čl. 18 – N. č. 192
usn. č. 11
čl. 20 – N. č. 204, 206
čl. 21 – N. č. 204, 206
čl. 22 – N. č. 206
čl. 26 – N. č. 162, 166, 170, 178, 199, 200
čl. 30 – N. č. 200
čl. 31 – N. č. 191, 200, 201
čl. 32 – N. č. 165, 174, 189, 200, 205
čl. 35 – N. č. 179, 200, 201
čl. 36 – N. č. 162 až 171, 173 až 182, 184 až 187, 189 až 197, 199, 200, 202 až 205
usn. č. 11
st. č. 48/18
čl. 37 – N. č. 165, 172, 179, 184, 188, 193, 194, 196, 204
čl. 38 – N. č. 165, 167, 171, 172, 174
čl. 39 – N. č. 173, 194
čl. 40 – N. č. 166, 168, 173, 188, 194, 195
čl. 41 – N. č. 166, 174, 200, 201
čl. 42 – N. č. 189

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 11 29.7.20 13:58

3. Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon Národního shromáždění č. 100/1960 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
čl. 7 – N. č. 200

4. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)
čl. 10 – N. č. 195
čl. 14 – N. č. 174
čl. 25 – N. č. 206

5. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.)
čl. 11 – N. č. 200

6. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů
čl. 3 – N. č. 166
čl. 5 – N. č. 173, 189, 197
čl. 6 – N. č. 162, 164, 165, 169, 171, 173 až 175, 177, 178, 180, 184, 185, 188 až 191, 194, 195, 202 až 204
st. č. 48/18
čl. 8 – N. č. 165, 171, 183, 201, 205
čl. 9 – N. č. 170
čl. 11 – N. č. 170
čl. 53 – N. č. 197

Dodatkový protokol
čl. 1 – N. č. 162, 169, 180, 184, 186, 190, 200
čl. 3 – N. č. 206

7. Úmluva o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)
čl. 3 – N. č. 165, 174, 205
čl. 9 – N. č. 205
čl. 12 – N. č. 165
čl. 13 – N. č. 165
čl. 27 – N. č. 174
čl. 42 – N. č. 165

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 12 29.7.20 13:58

8. Evropská úmluva o výkonu práv dětí (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb. m. s.)
čl. 3 – N. č. 165
čl. 6 – N. č. 165
čl. 10 – N. č. 165

9. Listina základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.)
čl. 6 – N. č. 189
čl. 7 – N. č. 189
čl. 17 – N. č. 190
čl. 21 – N. č. 170
čl. 37 – N. č. 201
čl. 38 – N. č. 167
čl. 45 – N. č. 189
čl. 47 – N. č. 170, 189, 190
čl. 51 – N. č. 189
čl. 53 – N. č. 189

10. Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s.)
čl. 26 – N. č. 165

11. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.)
čl. 13 – N. č. 203

12. 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.)
N. č. 201
čl. 9 – N. č. 204

13. Všeobecná deklarace lidských práv z 10. 12. 1948[1)]
čl. 25 – N. č. 200
čl. 29 – N. č. 200

---

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-91-uvod.indd 13 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

14. **Zákon Parlamentu České republiky č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 162 až 206
    usn. č. 11, 12
    st. č. 48/18

15. **Zákon Parlamentu České republiky č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 165 až 167, 171, 176, 183, 185, 186, 191, 192, 201, 203, 205
    usn. č. 11
    st. č. 48/18

16. **Zákon Národního shromáždění č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 163, 169, 180, 182, 186, 203
    st. č. 48/18

17. **Zákon Národního shromáždění č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 163 až 165, 167, 169 až 176, 178, 180, 182, 184 až 186, 190, 192, 193, 199, 201, 203

18. **Zákon Parlamentu České republiky č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 177, 179, 189, 199, 206

19. **Zákon Parlamentu České republiky č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb.**
    N. č. 190

20. **Zákon Federálního shromáždění č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 169, 176, 180, 190, 202

21. **Zákon Parlamentu České republiky č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 202

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 14 29.7.20 13:58

22. **Zákon Parlamentu České republiky č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 165, 174, 187, 203

23. **Zákon Parlamentu České republiky č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 166, 168, 183, 191, 194, 195, 197

24. **Zákon Národního shromáždění č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 166, 168, 173, 191, 194, 196, 197

25. **Zákon Parlamentu České republiky č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 188

26. **Zákon Parlamentu České republiky č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 196

27. **Zákon Parlamentu České republiky č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 166

28. **Zákon Parlamentu České republiky č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 204

29. **Zákon Parlamentu České republiky č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 171, 179, 189
usn. č. 11

30. **Zákon Parlamentu České republiky č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 198, 206

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 15 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

31. **Zákon Parlamentu České republiky č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 206

32. **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**
    st. č. 48/18

33. **Zákon České národní rady č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 166

34. **Zákon Parlamentu České republiky č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 182

35. **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. 174, 184

36. **Zákon Parlamentu České republiky č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 175

37. **Zákon Parlamentu České republiky č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 172

38. **Zákon Parlamentu České republiky č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů**
    usn. č. 12

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 16 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

39. **Zákon Parlamentu České republiky č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 171

40. **Zákon Parlamentu České republiky č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 166

41. **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. 170

42. **Zákon Parlamentu České republiky č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 201

43. **Zákon Parlamentu České republiky č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 165, 201

44. **Zákon Parlamentu České republiky č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 166

45. **Zákon Parlamentu České republiky č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 187

46. **Zákon Parlamentu České republiky č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů**
    N. č. 183

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 17 29.7.20 13:58

47. **Zákon Parlamentu České republiky č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 189

48. **Zákon Parlamentu České republiky č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 165, 205

49. **Zákon Parlamentu České republiky č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 189

50. **Zákon Federálního shromáždění č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 206

51. **Zákon Federálního shromáždění č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 201

52. **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**
N. č. 189, 204

53. **Zákon Parlamentu České republiky č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 199

54. **Zákon Parlamentu České republiky č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 199

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 18 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

55. **Zákon Parlamentu České republiky č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 167

56. **Zákon Parlamentu České republiky 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**
N. č. 191

57. **Zákon Parlamentu České republiky č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 200
usn. č. 11

58. **Zákon Parlamentu České republiky č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů**
usn. č. 11

59. **Zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 193

60. **Zákon Parlamentu České republiky č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 179, 189, 199

61. **Zákon Parlamentu České republiky č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 201

62. **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. 162, 200

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 19 29.7.20 13:58

63. **Zákon Parlamentu České republiky č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 162

64. **Zákon Parlamentu České republiky č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 162

65. **Zákon Národního shromáždění č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 162

66. **Zákon Parlamentu České republiky č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 200

67. **Zákon Parlamentu České republiky č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 200

68. **Zákon Parlamentu České republiky č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 200

69. **Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů**
N. č. 204

70. **Zákon Federálního shromáždění č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem**
N. č. 173

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 20 29.7.20 13:58

SEZNAM POUŽITÝCH NEBO ZMÍNĚNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

71. 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. 164, 171, 173, 189, 202

72. Zákon Parlamentu České republiky č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 171

73. Zákon Parlamentu České republiky č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 178

74. Zákon Parlamentu České republiky č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 189, 192
usn. č. 11

75. Zákon Parlamentu České republiky č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 189

76. 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. 189

77. Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 201

78. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 165

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 21 29.7.20 13:58

79. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování)
N. č. 201

80. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 166

81. Vyhláška Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích
N. č. 199

82. Vyhláška Energetického regulačního úřadu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 199

83. Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 201

84. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu
N. č. 173

85. Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
N. č. 166

86. 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. 171

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 22 29.7.20 13:58

Sbirka_nalezu-91-uvod.indd 23 29.7.20 13:58

I. Nálezy

Č. 162
K odepření spravedlnosti nesprávným odmítnutím dovolání pro nepřípustnost

Dojde-li k odmítnutí dovolání pro nepřípustnost, aniž by ve skutečnosti v daném případě byl důvod nepřípustnosti naplněn, jedná se o porušení práva dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu, tedy o odepření spravedlnosti (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudkyně Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Davida Uhlíře – ze dne 2. října 2018 sp. zn. I. ÚS 281/18 ve věci ústavní stížnosti České Radiokomunikace, a. s., se sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem Havel & Partners, s. r. o., advokátní kanceláře, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Cdo 3598/2017-268 o odmítnutí dovolání, rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2017 č. j. 27 Co 40/2017-232 a rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 30. 6. 2016 č. j. 6 C 225/2010-182, spojené s návrhem na odklad vykonatelnosti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2017 č. j. 27 Co 40/2017-232 a rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 30. 6. 2016 č. j. 6 C 225/2010-182, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu Praha-západ jako účastníků řízení a Miloslava Volešáka, zastoupeného Mgr. Petrem Hulánem, advokátem, se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Cdo 3598/2017-268 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Cdo 3598/2017-268 se ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Sbirka_nalezu-91.indd 25 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Řízení před obecnými soudy

1. Shora označeným rozsudkem Okresního soudu Praha-západ (dále jen „okresní soud") byla stěžovateli uložena povinnost odstranit stavbu č. p. X (televizní vysílač – převaděč) stojící na pozemku parc. č. st. Y, v obci Petrov, v k. ú. Petrov u Prahy (dále též jen „TVP Petrov"), a to do 30 dnů od právní moci rozsudku, a zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku ve výši 26 430 Kč z titulu bezdůvodného obohacení. Žalobu podal vedlejší účastník, jakožto vlastník pozemku, na němž stavba stojí.

2. Stěžovatel tvrdil, že ke stavbě TVP Petrov mu náleží zákonné věcné břemeno, vedlejší účastník naopak tvrdil, že stěžovatel užíval stavbu dočasně na základě smlouvy, jejíž rozvazovací podmínka byla splněna (přechod na digitální vysílání), a právní důvod k užívání stavby na straně stěžovatele zde tedy již není. Soud prvního stupně dal za pravdu vedlejšímu účastníkovi a existenci zákonného věcného břemene neshledal.

3. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud") napadeným rozsudkem změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že prodloužil lhůtu k plnění na tři měsíce od právní moci rozsudku, jinak rozsudek soudu prvního stupně (až na drobnou změnu výroku o nákladech řízení) potvrdil. Taktéž neuznal existenci zákonného věcného břemene ke stavbě TVP Petrov, ovšem z jiných důvodů než soud prvního stupně, jehož závěry v tomto ohledu shledal nesprávnými. Podle krajského soudu pro vznik věcného břemene podle § 12 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, je nutné splnění oznamovací (notifikační povinnosti) dle § 12 odst. 2 téhož zákona. Protože stěžovatel nebyl schopen doložit splnění uvedené notifikační povinnosti, konstatoval odvolací soud, že věcné břemeno svědčící stěžovateli nevzniklo. Odkázal též na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 ze dne 29. 3. 2016, podle něhož „jestliže organizace spojů neprojednala s vlastníky nebo uživateli dotčených nemovitostí stavbu telekomunikačního vedení, ani je na ni neupozornila, nemohlo jí platně vzniknout oprávnění takové telekomunikační vedení zřídit ve smyslu § 12 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích".

4. Stěžovatel podal dovolání s tím, že napadený rozsudek odvolacího soudu závisí na vyřešení otázek hmotného práva, které v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyly vyřešeny, přičemž formuloval tři právní otázky.

5. Dovolací soud dovolání odmítl jako nepřípustné s tím, že nastolené otázky již byly v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešeny, s odkazem na rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, tudíž skutečným důvodem přípustnosti dovolání je požadavek stěžovatele, aby byly uvedené otázky nově posouzeny jinak. K uvedenému jinému posouzení však neshledal důvod.

Sbirka_nalezu-91.indd 26 29.7.20 14:02

II. Tvrzení stěžovatele

6. Stěžovatel podal ústavní stížnost, v níž tvrdí, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). V důsledku porušení procesních práv pak došlo též k porušení práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a práva podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny.

7. Stěžovatel setrvává na tom, že mu svědčí zákonné věcné břemeno na základě § 12 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb. Obecné soudy však v napadených rozhodnutích argumentovaly smlouvou, resp. její dočasností, přičemž stěžovatel nikdy neodvozoval své právo k užívání pozemku vedlejšího účastníka od smlouvy, stěžovatel nebyl stranou této smlouvy a nájem na něj ani později nepřešel. Stěžovatel považuje výklad soudů za svévolný, neboť § 12 odst. 2 zákona č. 110/1964 Sb. sice zakotvuje oznamovací povinnost organizací spojů, ale neformuluje ji jako podmínku vzniku oprávnění dle předcházejícího odstavce. Zákon výslovně hovoří o povinnosti uvědomit vlastníka dotčené nemovitosti před zahájením výkonu daného oprávnění (které však již existuje), nikoliv před vznikem tohoto oprávnění. K obdobnému závěru dospěl např. též Obvodní soud pro Prahu 3 v pravomocném rozsudku ze dne 15. 10. 2012 č. j. 16 C 158/2012-54, jehož závěry stěžovatel dále cituje. Stěžovatel též dokládá své závěry historickým výkladem zákona č. 110/1964 Sb., jakož i srovnáním s následnou právní úpravou.

8. Výklad ze strany soudů tak trpí zjevnou svévolí a přináší potenciálně dalekosáhlé negativní následky pro chod společností, jež provozují telekomunikační zařízení, která byla zřízena za účinnosti zákona č. 110/1964 Sb. Organizace spojů byla sice dle § 12 odst. 2 tohoto zákona „povinna před zahájením výkonu oprávnění podle předchozího odstavce neprodleně uvědomit vlastníky nebo uživatele dotčených nemovitostí", zákon však nepředepisoval žádnou formu tohoto uvědomění ani jinak proces notifikace nespecifikoval. Oprávnění dle § 12 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb. přitom vznikala již od účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. 7. 1964.

9. Napadená rozhodnutí tak mají potenciálně dalekosáhlý dopad napříč celou oblastí poskytování telekomunikačních služeb a v praxi mohou být tímto výkladem zasaženy stovky telekomunikačních zařízení. V důsledku právního názoru vyjádřeného v usnesení dovolacího soudu jsou všichni právní nástupci státních organizací spojů, do jejichž majetku patří telekomunikační zařízení zřízená za účinnosti zákona č. 110/1964 Sb., vrženi do nejistoty, zda budou v případě sporu schopni prokázat, že jejich právní předchůdce (státní organizace spojů) před zahájením výkonu oprávnění dle § 12 odst. 1 uvědomil vlastníky nebo uživatele dotčených nemovitostí. A to v situaci, kdy pro takovou notifikaci nebyla stanovena povinná

Sbirka_nalezu-91.indd 27 29.7.20 14:02

písemná forma (čili mohla proběhnout i ústně), neexistovala povinnost splnění notifikační povinnosti evidovat (věcné břemeno se nezapisuje do katastru nemovitostí), k zahájení výkonu daného oprávnění mohlo dojít i před více než 50 lety (zúčastněné osoby nemusejí být naživu či dohledatelné), i pokud by byl vlastník notifikován písemně, neexistuje povinnost danou písemnost archivovat po neomezeně dlouhou dobu a písemnost mohla být skartována.

10. Stěžovatel tvrdí, že má-li být akceptován právní názor o potřebě splnění notifikační povinnosti, je nutno tuto notifikační povinnost považovat za splněnou, je-li se zřetelem ke všem okolnostem zřejmé, že vlastník dotčené nemovitosti o zřízení telekomunikačního zařízení na svém pozemku a o jeho provozu nemohl nevědět. V nyní posuzované věci bylo prokázáno, že vedlejší účastník nejen nemohl nevědět, ale že o tom věděl. Tím je dle stěžovatele tato věc též odlišena od případu posuzovaného dovolacím soudem v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, kde šlo o „černou stavbu" bez vědomí vlastníka pozemku i stavebního úřadu.

11. Stěžovatel dále tvrdí, že soudy se dopustily svévole též výkladem otázky, zda stěžovatel mohl věcné břemeno vydržet. Podle stěžovatele trvání oprávněné držby přesáhlo zákonem vyžadovanou desetiletou vydržecí dobu, a stěžovatel tedy právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni vydržel. Soudy nesprávně posoudily otázku, zda mohl být stěžovatel v omluvitelném právním omylu o vzniku zákonného věcného břemene, a připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou dovolacího soudu je oprávněným držitelem ten, který věc (resp. právo) „drží v omylu, že mu věc patří, a jde přitom o omyl omluvitelný. (…) Právní omyl je omluvitelný, jestliže se držitel omylu nemusel vyhnout ani při vynaložení obvyklé opatrnosti, kterou lze s ohledem na okolnosti případu po každém požadovat (může jít např. o nejasné znění zákona)". Pokud by měl být akceptován výklad § 12 zákona č. 110/1964 Sb. provedený obecnými soudy jako správný, je třeba výklad opačný, provedený dávno předtím, než se k této otázce dovolací soud poprvé vyjádřil, považovat za omluvitelný právní omyl. Nejasnost zákona totiž nelze klást k tíži stěžovatele, coby dobrověrného držitele.

12. Z pohledu práva na ochranu majetku stěžovatel tvrdí, že napadená rozhodnutí představují nepřiměřený zásah do práva vlastnit majetek, neboť kvůli výkladu § 12 zákona č. 110/1964 Sb. postrádá zásah soudů do vlastnictví stěžovatele zákonný základ. Stejně tak považuje stěžovatel zásah za nepřiměřený s ohledem na velikost sporného pozemku ve vztahu k okolnímu pozemku vedlejšího účastníka (0,21 %) a s ohledem na výši možného ušlého zisku vedlejšího stěžovatele za nájem (284 Kč měsíčně). Vedlejší účastník má případně možnost požadovat náhradu škody, která by mu porušením notifikační povinnosti vznikla, rozhodnutí o odstranění

Sbirka_nalezu-91.indd 28 29.7.20 14:02

stavby však považuje stěžovatel za nepřiměřené, též s ohledem na veřejnou prospěšnost zařízení.

13. Stěžovatel dále považuje za porušení práva na spravedlivý proces postup odvolacího soudu, jehož rozhodnutí považuje za překvapivé. Podle stěžovatele je nepřijatelné, aby po dobu nalézacího řízení (i v rámci odvolání, ve vyjádření protistrany k odvolání i repliky odvolatele) probíhala diskuse ohledně řešení věci na podkladě určitých skutkových zjištění a právního hodnocení aplikovatelné právní úpravy a následně odvolací soud při jednání prezentoval zcela jiný právní názor (zakládající se na diametrálně odlišném výkladu rozhodujících zákonných ustanovení), nechal odvolatele toliko stručně a na místě reagovat na tento nový právní názor (aniž stěžovateli poskytl přiměřenou lhůtu pro reakci, resp. též pro vyhledání vyžadované notifikace) a obratem vyhlásil rozsudek, kterým prvostupňové rozhodnutí coby správné potvrdil, přičemž však své rozhodnutí založil na tomto novém a zcela odlišném právním posouzení. Nový právní názor odvolacího soudu byl založen na rozsudku dovolacího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014. Odvolací soud při jednání tento rozsudek pouze zmínil, avšak nedal stěžovateli možnost se s tímto rozhodnutím blíže seznámit a vyjádřit se k jeho možné aplikovatelnosti na tuto věc. Zmíněný rozsudek sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 byl zveřejněn pod č. 68/2017 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu České republiky č. 6/2017 dne 24. 8. 2017, tedy pět měsíců po konání jednání odvolacího soudu. Na tento rozsudek navíc dovolací soud do dnešního dne neodkázal v žádném jiném svém rozhodnutí, tímto rozsudkem neargumentoval ani soud prvního stupně či vedlejší účastník. Jednalo se tedy o rozhodnutí, s nímž stěžovatel neměl odpovídající možnost se seznámit, podrobně je zanalyzovat a argumentačně se s ním vypořádat. Dosavadní judikatura nadto ani nenaznačovala, že by se rozhodovací praxe soudů mohla vydat tímto směrem, naopak stávající rozhodovací praxe (např. rozsudek Obvodního soudu pro Prahu ze dne 15. 10. 2012 č. j. 16 C 158/2012-54) byla postavena na stejné argumentaci, kterou zastává i stěžovatel.

14. Konečně stěžovatel namítá porušení práva na přístup k soudu, neboť jeho dovolání bylo odmítnuto jako nepřípustné, ačkoli vymezil tři otázky hmotného práva, na jejichž vyřešení napadený rozsudek závisel a dosud nebyly praxí dovolacího soudu vyřešeny. Stěžovatel tvrdí, že svou věc podrobně odlišil od věci sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, dovolací soud však posoudil dovolání tak, že předestřené právní otázky již byly dovolacím soudem řešeny. Z toho důvodu neshledal, že by (údajně již dříve) vyřešené právní otázky měly být posouzeny jinak, a dovolání stěžovatele odmítl jako nepřípustné. Dovolací soud sice u prvních dvou otázek uvedl, že již byly vyřešeny právě rozhodnutím sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, u třetí otázky však nepřípustnost dovolání nezdůvodnil, na žádné předchozí rozhodnutí

Sbirka_nalezu-91.indd 29 29.7.20 14:02

neodkázal, tj. minimálně ve vztahu ke třetí otázce muselo být dovolání přípustné. Stěžovatel formuloval v dovolání jasnou právní otázku, která v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena. Zároveň jde o otázku hmotného práva, na jejímž vyřešení závisel napadený rozsudek odvolacího soudu. Odmítnutím dovolání tak došlo k porušení práva na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

15. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatel poukazuje na článek P. Tégla a M. Hulmáka „Zamyšlení nad dvěma rozhodnutími Nejvyššího soudu ve věci okamžiku vzniku věcného břemene dle zákona o telekomunikacích" publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 8/2018. Stěžovatel rekapituluje, že autoři, shodně jako stěžovatel, mají za to, že věcné břemeno vznikalo přímo ex lege, tedy z hlediska zákona č. 110/1964 Sb. nepodmíněně, tzn. již samotným nabytím účinnosti uvedeného zákona. Stěžovatel pak podrobně rekapituluje klíčové argumenty článku, které není nutno, vzhledem k tomu, že jde o publikované dílo, na tomto místě reprodukovat.

16. Dalším podáním pak stěžovatel navrhl Ústavnímu soudu odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí s odůvodněním, že mu bylo soudním exekutorem doručeno vyrozumění o zahájení exekuce k vymožení povinnosti odstranit stavbu vysílače, a zdůvodnil, že podmínky pro odklad vykonatelnosti jsou dány.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona 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*).

IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

18. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost i její doplnění k vyjádření účastníkům řízení i vedlejšímu účastníkovi řízení.

19. Za Nejvyšší soud zaslal vyjádření předseda senátu JUDr. Jiří Spáčil, který ve vyjádření připomíná, že Nejvyšší soud odmítl dovolání, neboť rozhodnutí odvolacího soudu bylo v souladu s rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014. Ústavní stížnost pak brojí proti právním závěrům rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, přičemž Nejvyšší soud připomíná, že již při přípravě tohoto rozhodnutí si byli soudci vědomi, že § 12 zákona č. 110/1964 Sb. umožňuje dvojí výklad, tedy i ten, který zastává stěžovatel. Nicméně přednost dostal výklad, který váže možnost realizace

Sbirka_nalezu-91.indd 30 29.7.20 14:02

oprávnění na notifikaci vlastníkovi nemovitosti. Vzhledem k širokému oprávnění organizace spojů vůči vlastníkům nemovitostí je v pochybnostech třeba zaujmout spíše výklad příznivější vůči vlastníkům dotčených nemovitostí. Pokud je totiž vznik oprávnění ve prospěch organizace spojů spjat s tím, že splní povinnost uvedenou v § 12 odst. 2 větě první citovaného zákona, má vlastník nemovitosti možnost bránit se proti zásahu do jeho vlastnictví; v opačném případě by totiž byl vlastník vydán organizaci spojů zcela „na milost" tím, že by mohla kdykoliv bez jeho vědomí „zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech telekomunikační vedení nadzemní a podzemní včetně potřebných opěrných a vytyčovacích bodů". Vlastník by tak byl postaven před hotovou skutečnost a ani pozdější úspěch ve sporu u stavebního úřadu by nemohl jeho újmu plně odčinit. Jestliže zákon poskytl organizaci spojů tak široká práva k zásahům do cizího vlastnictví, je oznámení vlastníkovi před započetím prací minimem, které je třeba po ní požadovat. Proto splnění této notifikační povinnosti považujeme za nutnou podmínku k realizaci oprávnění, o které v této věci jde.

20. K argumentu, že uvedené věcné břemeno vzniklo ex lege účinností zákona č. 110/1964 Sb., Nejvyšší soud uvádí, že takový výklad považuje za zjevně nepřiměřený, neboť pak by celé území státu bylo zatíženo věcným břemenem a organizace spojů by mohla kdykoliv a vůči komukoliv bez notifikace a možnosti bránit se proti započetí prací vykonávat oprávnění uvedená v § 12. Soud tedy vyšel z toho, že strany (předchůdci stěžovatele a vedlejší účastník) uzavřely v roce 1992 dohodu o nájmu pozemku, na jejímž základě bylo zřízeno telekomunikační zařízení. Vztah stran se řídil touto dohodou, nikoliv věcným břemenem. Vedlejší účastník tedy v dobré víře a s pochopením pro veřejné potřeby přenechal pozemek obci k dočasnému užívání s tím, že je dohodnuta (podmínkou) doba, kdy užívání skončí. Stěžovatel věděl, že je nástupcem původního vlastníka zařízení (obce), který mu stavbu daroval, že smlouva umožňující mít na pozemku stavbu obsahuje rozvazovací podmínku. Snaha přeměnit obligační právo v legální věcné břemeno byla za těchto podmínek v rozporu s dobrými mravy.

21. Stěžovatel nemohl legální věcné břemeno ani vydržet, neboť musela chybět objektivní dobrá víra – podle zjištění soudu prvního stupně totiž stěžovatel o obligační smlouvě uvedené shora věděl. I kdyby snad byl stěžovatel v omylu, že jde o držbu, musel mít o její oprávněnosti pochybnost, vyplývající z jeho vědomosti o existenci obligační smlouvy.

22. Jestliže se stěžovatel stal vlastníkem stavby, o níž věděl, že je na cizím pozemku postavena na základě dohody jeho předchůdce s vlastníkem pozemku a že má být po určité době odstraněna, nemohl být objektivně v dobré víře, že se stavbou nabývá též právo mít stavbu na pozemku bez časového omezení. Základní práva stěžovatele tu nemohla být nijak dotčena.

Sbirka_nalezu-91.indd 31 29.7.20 14:02

23. K argumentaci oborným článkem Nejvyšší soud ve vyjádření uvádí, že právních názorů uvedených kolegů si váží a je logické, že stěžovatel, jehož právní zástupce s nimi působí ve stejné advokátní kanceláři, na ně upozorňuje. Přestože argumentace v článku nepostrádá přesvědčivost, trvá Nejvyšší soud na tom, že v rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 z možných výkladů § 12 citovaného zákona zvolil ten, který více odpovídá principům ústavní i zákonné ochrany vlastnického práva při respektu k legitimnímu zájmu na realizaci úkolů osob činných v oblasti telekomunikací.

24. Podle Nejvyššího soudu není na uvedeném výkladu cokoli protiústavního a ústavní stížnost by měla být odmítnuta.

25. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele napadeným rozsudkem nedošlo. Stěžovatel vykládá § 12 zákona č. 110/1964 Sb. jen jazykově a formalisticky a bez zohlednění právních principů demokratického právního státu. Právní předpisy z období socialistického státu je třeba v poměrech demokratického právního státu vykládat v souladu s jeho principy. Za situace, kdy důvodem stavby byl od počátku nájemní (pojmově dočasný) vztah a následné změny v osobě vlastníka (provozovatele) TVP Petrov byly mimo „právní sféru“ vlastníka pozemku, není správná úvaha, že v důsledku následné změny vlastníka (provozovatele) TVP Petrov vzniklo zákonné věcné břemeno, aniž byl dodržen mechanismus, jenž by vlastníkovi pozemku tento právní následek „signalizoval“, umožnil mu vůči němu obranu a případně zisk přiměřené náhrady za nucené omezení jeho vlastnického práva. Proto bylo odvolacím soudem dovozeno, že nutnou podmínkou vzniku zákonného věcného břemene bylo vyrozumění vlastníka dotčeného pozemku, že zde vzniká zákonné věcné břemeno, a to i z toho důvodu, aby měl možnost požádat o rozhodnutí v případě sporu o rozsah věcného břemene stavební úřad a aby mu bylo zachováno právo domáhat se přiměřené náhrady za takové omezení svého vlastnického práva. Popsaný mechanismus, který je podmínkou vzniku zákonného věcného břemene podle § 12 zákona č. 110/1964 Sb., ale naplněn nebyl.

26. Podle krajského soudu nemá význam polemika, zda tento mechanismus je podmínkou „vzniku“ zákonného věcného břemene či „jen“ podmínkou „zahájení výkonu oprávnění“ z něj plynoucího. Nevzniklo-li právo vykonávat oprávnění z věcného břemene („zahájit výkon“), je iracionální dovozovat, že je zde jakési „holé či mrtvé“ věcné břemeno samotné, jež „jen“ nelze realizovat.

27. Úvaha o „veřejném zájmu“ na zachování TVP Petrov za zjištěného skutkového stavu v dané věci neobstojí před zájmem (ústavní hodnotou) na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku (vedlejšího účastníka). Je navíc řešitelná pomocí právní úpravy procesu nuceného omezení vlastnického práva dle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Sbirka_nalezu-91.indd 32 29.7.20 14:02

a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), a zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Nájemní vztah byl vlastníkem pozemku založen za účelem umožnění „dovykrytí" oblasti analogovým televizním signálem, k tomuto účelu však již TVP Petrov neslouží. Současné „komerčně zajímavé" využití TVP Petrov k šíření signálů mobilních operátorů jde mimo tento rámec. Existence tohoto původního nájemního vztahu mezi vlastníkem pozemku a právním předchůdcem stěžovatele (obcí) coby právního titulu umístění telekomunikačního zařízení TVP Petrov na pozemku je v dané věci stěžejní a odlišuje ji od jiných případů, kdy takováto právní skutečnost dána není. Stěžovatel se při převzetí TVP Petrov do vlastnictví (provozování) měl zajímat, na základě jakého právního titulu je na části pozemku toto telekomunikační zařízení umístěno, vstoupit v tomto směru v kontakt s vlastníkem pozemku. Jestliže tak (navíc coby „profesionál" v dané oblasti) neučinil (a telekomunikační zařízení převzal), choval se v rozporu s principem průměrné obezřetnosti a jde mu to k tíži.

28. Krajský soud dále připomíná, že stěžovatel byl při jednání upozorněn na předběžný právní názor soudu ohledně výkladu ustanovení § 12 zákona č. 110/1964 Sb. Jde zde o interpretaci zákona, a nikoli provedení důkazu se zásadním významem pro skutkový stav. Rozsudek odvolacího soudu proto není rozhodnutím překvapivým. K odkazu stěžovatele na odborný článek krajský soud připomíná, že autoři článku pracují ve stejné advokátní kanceláři jako právní zástupce stěžovatele. Krajský soud uzavírá, že napadeným rozsudkem nedošlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele.

29. Vedlejší účastník považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou. Tvrdí, že stěžovatelova stížnostní argumentace se s odůvodněním napadených rozhodnutí zcela míjí a Ústavní soud navíc není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Vedlejší účastník považuje všechna rozhodnutí obecných soudů za naprosto správná, když všechny soudy se jednomyslně shodují na právním posouzení předmětu řízení, a to, že zákonné věcné břemeno stěžovateli nikdy nevzniklo ani vzniknout nemohlo. Vedlejší účastník poukazuje na skutečnost, že je to právě stěžovatel, kdo právo vedlejšího účastníka vlastnit majetek vědomě porušuje, neboť nesplnil povinnost stanovenou pravomocným rozhodnutím soudu a stavbu z pozemku vedlejšího účastníka neodstranil. Vedlejší účastník má za to, že zákonné věcné břemeno stěžovateli nevzniklo, v řízení bylo prokázáno, že stavba na pozemku vedlejšího účastníka vznikla na základě obligačního vztahu vedlejšího účastníka a právního předchůdce stěžovatele. Vedlejší účastník souhlasí s odvolacím a dovolacím soudem ohledně nesplnění notifikační povinnosti

Sbirka_nalezu-91.indd 33 29.7.20 14:02

ze strany stěžovatele. Pokud stěžovatel věděl o nájmu pozemku, nemohl být v dobré víře, že k pozemku má věcné břemeno. Předložený odborný článek nelze vnímat jako široce zastávaný názor odborné veřejnosti. Oba autoři působí v advokátní kanceláři, která v tomto řízení právně zastupuje stěžovatelku. Lze pochybovat o nezaujatosti autorů článku a také o tom, že jejich názory nejsou ovlivněny zájmem stěžovatelky na výsledku sporu. Vedlejší účastník je v celém sporu slabší stranou, neboť stojí proti silnému subjektu na trhu v oblasti telekomunikací. Vedlejší účastník v dobré víře vyšel vstříc obecnímu zájmu na dočasném užívání jeho pozemku k provozu televizního převaděče, což se paradoxně obrací v jeho neprospěch.

V. Replika stěžovatele

30. Stěžovatel v replice k vyjádření Nejvyššího soudu uvádí, že i kdyby připustil, že je silnější stranou ve sporu (což ale považuje za pochybné), nelze touto skutečností odůvodnit výklad zákona *contra legem*. Výklad provedený Nejvyšším soudem je v rozporu s jednoznačným zněním zákona, ale též se záměrem historického zákonodárce a se smyslem a účelem předmětných zákonných ustanovení. Ze strany Nejvyššího soudu se nejedná o (zásadně přípustné) dotváření práva, ale o zcela nepřípustnou tvorbu práva, kdy soud implementuje vlastní právně-politické představy na úkor zjevného úmyslu zákonodárce. Jde tak o svévolnou interpretaci a aplikaci práva. Argument ochranou slabší strany navíc použil Nejvyšší soud až ve vyjádření k ústavní stížnosti.

31. K tvrzené pozici silnější strany ve sporu stěžovatel uvádí, že na jedné straně stojí vlastník pozemku (vedlejší účastník), který se pokouší „monetizovat“ cíp svého pozemku o zanedbatelné výměře a nulovém perspektivním využití do podoby milionových částek. Na druhé straně se nachází nástupnický subjekt bývalé organizace spojů, na nějž přešla též různá telekomunikační zařízení jeho právního předchůdce, pomocí nichž mj. zajišťuje základní telekomunikační potřeby obyvatel, po kterém nyní obecné soudy vyžadují, aby prokázal, že před 25 lety jeho právní předchůdce splnil notifikační povinnost vůči vlastníkovi pozemku, pro kterou přitom zákon nepředepisoval písemnou formu a nepředepisoval ani povinnost oficiálně evidovat a archivovat notifikace.

32. Ke smlouvě o pronajmutí pozemku stěžovatel uvádí, že nebyl její stranou a práva a povinnosti z této smlouvy na něj nepřešly, což dovodil i krajský soud. K argumentu Nejvyššího soudu ohledně nemožnosti vydržení věcného břemene z důvodu absence dobré víry stěžovatel uvádí, že tvrdil vydržení na základě (případného) omluvitelného právního omylu o vzniku zákonného věcného břemene ze zákona. Vědomost o smlouvě o pronajmutí pozemku, od níž stěžovatel nikdy neodvozoval své oprávnění mít

Sbirka_nalezu-91.indd 34 29.7.20 14:02

stavbu TVP Petrov na pozemku vedlejšího účastníka, nemá na otázku způsobilosti vydržení žádný vliv.

33. Nejvyšší soud se v napadeném usnesení ani slovem nezmínil o údajném „rozporu s dobrými mravy", který dle vyjádření k ústavní stížnosti spatřuje ve snaze „přeměnit obligační právo v legální věcné břemeno". Je nepřípustné, aby Nejvyšší soud teprve ve vyjádření k ústavní stížnosti tímto způsobem doplňoval odůvodnění napadeného rozhodnutí. Poznámka o údajné snaze přeměnit obligační právo v legální věcné břemeno je navíc dle stěžovatele zcela nepřípadná. Stěžovatel v průběhu celého řízení konzistentně tvrdil, že právním důvodem k užívání předmětného pozemku je (a vždy bylo) zákonné věcné břemeno, které mu svědčí na základě § 12 zákona č. 110/1964 Sb.

34. Stěžovatel zdůrazňuje, že v průběhu celého řízení konzistentně poukazoval na neplatnost smlouvy o pronajmutí pozemku pro neurčitost, a to z hlediska formulace její rozvazovací podmínky, předmětu nájmu i výše nájemného. Ani krajský soud, ani Nejvyšší soud se s otázkou neplatnosti smlouvy řádně nevypořádaly. I pokud by tato smlouva byla platná (což ovšem stěžovatel odmítá) a práva a povinnosti z ní by teoreticky mohly přejít na stěžovatele (což rovněž stěžovatel vylučuje), obligační práva a povinnosti z této smlouvy neobstojí vedle oprávnění ze zákonného věcného břemene (srov. rozsudek Nejvyššího soudu rozsudku ze dne 29. 5. 2012 sp. zn. 22 Cdo 2222/2011). Ani s tímto argumentem se obecné soudy nijak nevypořádaly.

35. Pokud obecné soudy měly za to, že existence smlouvy byla podstatná pro posouzení, zda stěžovateli svědčí právní důvod k užívání předmětného pozemku, jak naznačují ve vyjádřeních k ústavní stížnosti, měly se řádně vypořádat s výše shrnutými námitkami stěžovatele, které řádně uplatnil již v průběhu předchozího řízení (a nikoliv až ve vyjádření k ústavní stížnosti). Především pak měly ve svých rozhodnutích explicitně zdůraznit, že jejich závěry ve vztahu k výkladu § 12 zákona č. 110/1964 Sb. jsou ovlivněny specifickými skutkovými okolnostmi této věci v podobě uzavření smlouvy o pronajmutí pozemku, která předvídala toliko dočasné užívání pozemku ve vlastnictví vedlejšího účastníka. To platí zejména pro usnesení dovolacího soudu, které má největší „precedenční" potenciál. V opačném případě hrozí, že zcela nesprávný závěr, že splnění notifikační povinnosti dle § 12 odst. 2 zákona č. 110/1964 Sb. je nutnou podmínkou pro vznik oprávnění dle § 12 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb., převezmou ve své rozhodovací praxi soudy nižších stupňů bez dalšího (tedy i pokud v dané věci nebude uzavřena žádná smlouva o dočasném užívání pozemku). To by přitom mělo zcela zásadní negativní dopad na právní jistotu nástupnických společností bývalých státních organizací spojů potenciálně až ve stovkách případů.

Sbirka_nalezu-91.indd 35 29.7.20 14:02

36. K tvrzení krajského soudu ohledně transparentnosti a předvídatelnosti postupu, resp. nepřekvapivosti rozhodnutí, stěžovatel uvádí, že z protokolu o prvním a jediném jednání před odvolacím soudem je zřetelně patrné, že odvolací soud stěžovateli neposkytl dostatečný prostor pro reakci na právní názor soudu založený na tehdy ani nepublikovaném rozsudku dovolacího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014, na kterém byl přitom celý rozsudek odvolacího soudu vystavěn. Argument, že by snad vznik zákonného věcného břemene měl být podmíněn splněním notifikační povinnosti ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 110/1964 Sb. se neobjevil ani ve vyjádření vedlejšího účastníka k odvolání. Postup odvolacího soudu, který za výše popsané situace tím, že neodročil jednání a nedal stěžovateli dostatečný prostor analyzovat právní závěry plynoucí z rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 a důkladně na ně reagovat, byl procesně nekorektní.

37. K argumentu vedlejšího účastníka, že stěžovatel ignoruje vykonatelné rozhodnutí soudu, stěžovatel uvádí, že vedlejšímu účastníkovi nabídl možnost jednání a řešení této věci, přičemž nabídka stěžovatele stále trvá.

VI. Upuštění od ústního jednání

38. Ústavní soud nenařizoval ústní jednání, neboť s ohledem na všechny zjištěné skutečnosti nebylo možno od ústního jednání očekávat další objasnění věci ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu.

VII. Věcné posouzení Ústavním soudem

39. Ústavní stížnost je zčásti důvodná.

40. Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 281/18 ze dne 12. 7. 2018 odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu a okresního soudu, když shledal, že argumenty stěžovatele jsou, pokud jde o návrh na odklad vykonatelnosti rozhodnutí, relevantní.

41. Ústavní soud úvodem připomíná, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ochrany ústavnosti, nikoliv součástí soustavy obecných soudů. Jeho pravomoc se tak týká přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, mj. z hlediska toho, zda v řízení byla respektována ústavně chráněná práva účastníků řízení.

42. Vzhledem k subsidiaritě řízení před Ústavním soudem se musel Ústavní soud nejprve zabývat otázkou, zda je důvodná námitka stěžovatele týkající se odepření přístupu k dovolacímu soudu tím, že dovolání stěžovatele bylo odmítnuto jako nepřípustné.

43. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Tento postup k ochraně práv jednotlivce již

Sbirka_nalezu-91.indd 36 29.7.20 14:02

není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Pokud pak jednotlivec takto stanovený postup dodrží a soud (jiný orgán) přesto odmítne o jeho právu rozhodnout, dochází k porušení práva na soudní ochranu, resp. k ústavně nepřípustnému odepření spravedlnosti – denegatio iustitiae [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59), nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211), nález sp. zn. I. ÚS 2804/15 ze dne 19. 7. 2016 (N 132/82 SbNU 163)].

44. Ve vztahu k právu na přístup k dovolacímu soudu sice platí, že z ústavního pořádku České republiky ani z judikatury Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku, pokud však již jsou mimořádné opravné prostředky právním řádem připuštěny, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce, tzn. především práva na spravedlivý proces [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či nález sp. zn. I. ÚS 2804/15].

45. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že dojde-li k odmítnutí dovolání pro nepřípustnost, aniž by ve skutečnosti v daném případě byl deklarovaný důvod nepřípustnosti naplněn, jedná se o porušení práva dovolatele na soudní ochranu a přístup k soudu, tedy o odepření spravedlnosti [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2804/15, nález sp. zn. II. ÚS 1686/16 ze dne 24. 11. 2016 (N 222/83 SbNU 471), nález sp. zn. II. ÚS 1990/15 ze dne 5. 4. 2016 (N 59/81 SbNU 47).

46. Sporné ustanovení § 12 odst. 2 dnes již neúčinného zákona č. 110/1964 Sb. znělo následovně: „Organizace spojů je povinna před zahájením výkonu oprávnění podle předchozího odstavce [mj. zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech telekomunikační vedení – pozn. Ústavního soudu] uvědomit vlastníky nebo uživatele dotčených nemovitostí. Dojde-li mezi vlastníky nebo uživateli dotčených nemovitostí a organizací spojů ke sporu o rozsahu oprávnění, předloží organizace spojů spor k rozhodnutí stavebnímu úřadu“. Novelou zákona o telekomunikacích č. 150/1992 Sb. účinnou od 24. 4. 1992 byla povinnost zpřísněna doplněním slova „neprodleně“. Povinnost organizace spojů tedy spočívala v povinnosti „neprodleně“ uvědomit vlastníky nebo uživatele dotčených nemovitostí. Zmíněná právní úprava byla účinná až do 30. 6. 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 151/2000 Sb. o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, který byl později nahrazen zákonem č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Režim vzniku věcných břemen dle zákona č. 110/1964 Sb. má

Sbirka_nalezu-91.indd 37 29.7.20 14:02

však na základě přechodných ustanovení ke dvěma následným telekomunikačním zákonům vliv na současné právní vztahy.

47. V nyní posuzované věci formuloval stěžovatel jakožto dovolatel následující tři otázky, které dle jeho názoru dosud nebyly v rozhodovací praxi dovolacího soudu řešeny:

1. Bylo splnění povinnosti dle § 12 odst. 2 zákona č. 110/1964 Sb. bez dalšího nutnou podmínkou pro vznik oprávnění dle § 12 odst. 1?

2. Za předpokladu kladné odpovědi na otázku č. 1 považuje se povinnost dle § 12 odst. 2 zákona č. 110/1964 Sb. za splněnou, je-li vzhledem k okolnostem zřejmé, že vlastník nemovitosti o zřízení telekomunikačního zařízení na svém pozemku a o jeho provozu nemohl nevědět (též s přihlédnutím k tomu, že organizace spojů ani nástupnické společnosti nemají povinnost archivovat případnou komunikaci s vlastníky dotčených nemovitostí po dobu desítek let)?

3. Za předpokladu kladné odpovědi na otázku č. 1 a záporné odpovědi na otázku č. 2 je možné, aby organizace spojů, resp. nástupnická právnická osoba, vydržela právo odpovídající zákonnému věcnému břemeni dle § 12 odst. 1 a 3 zákona č. 110/1964 Sb., vykonávala-li obsah oprávnění dle § 12 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb. v mylném přesvědčení, že jí toto oprávnění svědčí, přičemž tento právní omyl byl omluvitelný s ohledem na nejasné znění zákona o telekomunikacích z roku 1964?

48. Ačkoli stěžovatel formuloval důvod přípustnosti dovolání tak, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, dovodil v napadeném rozhodnutí Nejvyšší soud, že ve skutečnosti se dovolatel dožaduje toho, aby již dovolacím soudem vyřešená právní otázka byla posouzena jinak. Odkázal přitom na rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1235/2014. V tomto rozhodnutí se k otázce povinnosti informovat vlastníky nebo uživatele dotčených nemovitostí ze strany organizace spojů vyjádřil Nejvyšší soud tak, že zákon č. 110/1964 Sb. „sice umožňuje zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech telekomunikační vedení s tím, že takové oprávnění je věcným břemenem váznoucím na dotčených nemovitostech (§ 12 odst. 1, 3 zák. č. 110/1964 Sb.), zároveň však podmiňuje vznik takového oprávnění včasným (před zahájením výkonu oprávnění) uvědoměním vlastníků nebo uživatelů dotčených nemovitostí (§ 12 odst. 2 zák. č. 110/1964 Sb.). Včasné projednání staveb telekomunikačních vedení s vlastníky dotčených nemovitostí předpokládá § 17 odst. 3 zák. č. 110/1964 Sb. Jen v případě, že se vlastníci (uživatelé) včas dozvědí o záměru zřídit a provozovat telekomunikační vedení, mohou sporovat rozsah takového oprávnění, a jen tehdy mohou dosáhnout přezkoumání takového sporu stavebním úřadem (§ 12 odst. 2 zák. č. 110/1964 Sb.). Zřízení a provozování telekomunikačního vedení je rovněž podmíněno (v případě, že jsou stavbou dotčeny

Sbirka_nalezu-91.indd 38 29.7.20 14:02

oprávněné zájmy vlastníků nemovitostí) předchozím souhlasem stavebního úřadu s plánem určujícím polohu vedení".

49. Z citované části rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 je zřejmé, že první z otázek formulovaných stěžovatelem v dovolání (navzdory poněkud odlišnému skutkovému stavu věci nyní řešené a věci sp. zn. 22 Cdo 1235/2014) již v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu vyřešena byla (uvědomění vlastníků nebo uživatelů dotčených nemovitostí jako podmínka vzniku oprávnění – věcného břemene).

50. Jasná odpověď na otázky č. 2 a 3, které stěžovatel dále v dovolání formuloval, však již ze zmíněného rozhodnutí neplyne, a nelze tedy argumentovat tím, že již vyřešenou právní otázku požaduje dovolatel (stěžovatel) řešit jinak.

51. Ze strany krajského soudu bylo neprokázání splnění notifikační povinnosti ze strany stěžovatele jedním z rozhodovacích důvodů, na kterých byl rozsudek založen, tudíž je pochopitelná úvaha stěžovatele, že otázky předložené stěžovatelem dovolacímu soudu mají význam z hlediska řešení jeho sporu.

52. Ústavní soud nepřehlédl argumentaci Nejvyššího soudu zmíněnou ve vyjádření k ústavní stížnosti, jak však správně poukazuje stěžovatel, odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze doplňovat až ve vyjádření k ústavní stížnosti, neboť napadené rozhodnutí bude vždy v praxi vykládáno a používáno s tou argumentací, která je v odůvodnění rozhodnutí obsažena. Pokud dovolací soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že existence nájemní smlouvy činí případné nároky plynoucí z věcného břemene rozpornými s dobrými mravy, jde o nový argument, který není v žádném z napadených rozhodnutí obsažen, a stěžovatel na něj nemohl z povahy věci nijak reagovat.

53. V posuzovaném případě tak dochází k nežádoucí situaci, kdy ke konfrontaci důležitých argumentů v rovině podústavního práva dochází paradoxně až v řízení před Ústavním soudem. Pokud jde o požadavek splnění notifikační povinnosti, soud prvního stupně jím nijak neargumentoval, krajský soud jej zmínil při jednání, na kterém byl též vynesen rozsudek, a stěžovatel mohl na nové závěry převzaté z tehdy ještě nepublikovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1235/2014 reagovat pouze na místě bez možnosti podrobné právní analýzy, neboť jednání nebylo odročeno. Dovolací soud pak podrobnou právní argumentaci obsaženou v dovolání dostatečně nevypořádal, neboť dovolání odmítl jako nepřípustné. Na řadu argumentů stěžovatele je pak paradoxně reagováno až v řízení o ústavní stížnosti.

54. Ústavní soud však není povolán k výkladu podústavního práva, přičemž posuzovat může pouze skutečnost, zda při výkladu a aplikaci podústavního práva neporušily obecné soudy ústavně zaručená práva

Sbirka_nalezu-91.indd 39 29.7.20 14:02

účastníků řízení. To však může z povahy věci učinit až poté, co výklad podústavního práva provedou v řádném procesu obecné soudy. Ústavní soud nemůže jejich činnost jakkoli nahrazovat, doplňovat či dokonce výklad podústavního práva předjímat dříve, než budou moci tento výklad komplexně provést obecné soudy.

55. V řízení před Ústavním soudem by tak nemělo docházet k nežádoucí situaci, kdy obecné soudy ve svých vyjádřeních vedle argumentace o souladu svých rozhodnutí s ústavním pořádkem dále ještě fakticky doplňují odůvodnění napadených rozhodnutí o další věcné argumenty v rovině výkladu podústavního práva. A to zvláště v situaci, kdy před obecnými soudy nebyl dán účastníkům řízení dostatečný prostor svou právní argumentaci předestřít, popř. na předestřenou argumentaci soudy nedostatečně reagovaly právě např. z důvodu odmítnutí dovolání pro nepřípustnost.

56. Většina argumentů stěžovatele mohla být podrobně vypořádána dovolacím soudem v meritorním rozhodnutí, neboť stěžovatel formuloval dvě otázky, které v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud nebyly řešeny. Z rozhodnutí dovolacího soudu taktéž není zřejmý ani závěr, že by šlo o takové otázky výkladu hmotného práva, na nichž by rozhodnutí odvolacího soudu nezáviselo ve smyslu § 237 o. s. ř.

57. Je tak nutno uzavřít, že napadeným usnesením dovolacího soudu došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu, resp. na přístup k soudu garantovaný čl. 36 odst. 1 Listiny.

58. K argumentu stěžovatele, že výklad § 12 zákona č. 110/1964 Sb. je v rozporu se samotným textem zákona, resp. že představuje nepřípustnou normotvorbu a libovůli soudu, Ústavní soud uvádí, že jde, s ohledem na nevypořádání řady souvisejících argumentů, např. právě otázek předestřených stěžovatelem v dovolání, o otázku předčasnou.

59. Ústavní soud však zde připomíná svou konstantní judikaturu uvádějící, že 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.) [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.) a řadu dalších].

60. Obecně platí, že obecný soud není 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; je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci. Povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též

Sbirka_nalezu-91.indd 40 29.7.20 14:02

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.); nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.); nález sp. zn. I. ÚS 50/03 ze dne 13. 6. 2006 (N 120/41 SbNU 499); nález sp. zn. IV. ÚS 611/05 ze dne 8. 2. 2006 (N 34/40 SbNU 281)]. Jinými slovy řečeno, soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, zakládajícím neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, je namístě použít další výkladové metody, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573)].

61. Interpretace § 12 zákona č. 110/1964 Sb. je v prvé řadě věcí obecných soudů. K posouzení skutečnosti, zda se obecným soudům podařilo nalézt spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv vlastníků pozemků, na nichž jsou umístěna telekomunikační zařízení, na straně jedné, a ochranou práv provozovatelů telekomunikačních zařízení umístěných na těchto pozemcích, na straně druhé, je však nezbytné, jak bylo již řečeno, se vypořádat s argumenty, které stěžovatel předestřel v dovolání a které nebyly dovolacím soudem zatím meritorně vypořádány.

62. Ústavní soud tak uzavírá, že nálezem vyhověl ústavní stížnosti a shora označené rozhodnutí Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. S ohledem na princip subsidiarity řízení před Ústavním soudem pak Ústavní soud ve zbývající části ústavní stížnost odmítl jako nepřípustnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 41 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 42 29.7.20 14:02

Č. 163
K závaznému právnímu názoru Ústavního soudu ve vztahu k již skončeným soudním řízením a obnově řízení

Pokud Ústavní soud zaujme v určité věci právní názor, který by mohl být ku prospěchu stěžovatelům v dřívějších, již ukončených, řízeních před Ústavním soudem, resp. ku prospěchu osob v již ukončených řízeních před obecnými soudy, neznamená to, že se tím otevírá prostor pro obnovu daných řízení. Totéž platí pro případy osob, které se nacházely v právní situaci obdobné té, v níž uspěly jiné osoby před Evropským soudem pro lidská práva, ale které ústavní stížnost a posléze stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva nepodaly, resp. jsou jejich řízení již skončena.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 2. října 2018 sp. zn. II. ÚS 2546/18 ve věci ústavní stížnosti Ing. Jana Jošta, zastoupeného JUDr. Janem Najmanem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 53, Pardubice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018 č. j. 26 Cdo 552/2018-204, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2017 č. j. 68 Co 289/2017-183 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 6. 2017 č. j. 19 C 53/2011-164 o zamítnutí obnovy řízení, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva financí jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel napadá v záhlaví označená usnesení Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Okresního soudu pro Prahu 1, jelikož jimi měla být porušena jeho ústavně zaručená práva, a to právo na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále právo chráněné čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož

Sbirka_nalezu-91.indd 43 29.7.20 14:02

vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.

2. Z obsahu napadených usnesení Ústavní soud shledal, že rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 5. 2. 2014 č. j. 19 C 532/2011-112 byla zamítnuta žaloba, kterou se stěžovatel domáhal po České republice – Ministerstvu financí zaplacení částky ve výši 133 611 Kč z titulu náhrady škody za omezení vlastnického práva k bytové jednotce vlastněné stěžovatelem, k němuž došlo v období od 1. 1. 2002 do 31. 3. 2006 v důsledku legislativní nečinnosti Parlamentu České republiky ve věci deregulace nájemného. Obvodní soud dospěl k závěru, že nárok stěžovatele byl již ke dni podání žaloby dne 14. 4. 2011 zcela promlčen podle ustanovení § 101 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 13. 8. 2014 č. j. 68 Co 266/2014-135 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a konstatoval, že námitka promlčení vznesená žalovanou stranou byla důvodná a závěry napadeného rozhodnutí zcela odpovídaly ustálené judikatuře, podle níž právo na náhradu škody z titulu omezení vlastnického práva v dané situaci podléhá obecné tříleté promlčecí době.

3. V záhlaví uvedeným usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 bylo rozhodnuto o žalobě stěžovatele na obnovu řízení, doručené soudu dne 27. 1. 2017. Stěžovatel v žalobě argumentoval tím, že v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016 sp. zn. II. ÚS 2062/14 (N 198/83 SbNU 185) bylo konstatováno, že vznesení námitky promlčení ze strany státu ve sporech mezi pronajímateli a státem z titulu náhrady škody za omezení vlastnického práva z důvodu regulovaného nájemného odporovalo dobrým mravům. Podle stěžovatele byl důvod obnovy dán, jelikož nemohl příslušný nález v původním řízení uplatnit a jeho uplatnění by mu mohlo přivodit příznivější rozhodnutí ve věci ve smyslu ustanovení § 228 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř."). Žalovaná ve vyjádření k žalobě na obnovu řízení s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu uvedla, že právní názor obsažený v novější judikatuře Ústavního soudu není okolností, která by zakládala důvod obnovy řízení. Obvodní soud opřel své zamítavé usnesení o závěr, že žalobou na obnovu řízení lze docílit nového projednání věci jen tehdy, pokud původní rozhodnutí ve věci samé nemůže obstát z hlediska správnosti a úplnosti skutkových závěrů. Tato žaloba však neslouží k nápravě nesprávného právního posouzení věci.

4. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze usnesení soudu prvního stupně potvrdil a v souladu s ním konstatoval, že důvod pro obnovu řízení ve smyslu ustanovení § 228 odst. 1 písm. a) o. s. ř. není dán. Stěžovatel podal následně proti usnesení Městského soudu v Praze dovolání. Nejvyšší soud však dovolání stěžovatele odmítl a uvedl, že Městský soud v Praze

Sbirka_nalezu-91.indd 44 29.7.20 14:02

posoudil nastolenou situaci podle ustálené judikatury dovolacího soudu a není důvod se od této rozhodovací praxe odchýlit.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel se u Ústavního soudu dovolává ustanovení čl. 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), podle něhož jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům, a ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy, dle kterého je soudce vázán při rozhodování zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

6. Podle stěžovatele se v případě ústavní stížností napadených rozhodnutí obecných soudů jedná o pokračování jeho marného boje o to, aby mu stát nahradil škodu způsobenou legislativní nečinností v období od 1. 1. 2002 do 31. 3. 2006. Stěžovatel zároveň považuje za nesprávné, že není možné obnovit řízení, které v minulosti probíhalo u Nejvyššího soudu jako soudu dovolacího. Podle stěžovatele došlo napadenými usneseními k porušení jeho práva na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a práva plynoucího z požadavků na ústavně konformní omezení vlastnického práva, chráněného ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny.

III. Hodnocení Ústavního soudu

7. Ústavní soud nejprve posoudil splnění formálních podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, osobou k jejímu podání oprávněnou a řádně zastoupenou. Návrh stěžovatele je přípustný a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný. Ústavní soud proto přistoupil k meritornímu projednání ústavní stížnosti.

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti odkazuje na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.) a uvádí, že poté, co absolvoval proti nájemkyni bytu řízení o určení obvyklého nájemného, a poté, co se dozvěděl o tomto stanovisku Ústavního soudu, podal žalobu proti České republice – Ministerstvu financí o poskytnutí náhrady za nucené omezení vlastnického práva. Tato žaloba však byla neúspěšná z důvodu námitky promlčení uplatněné žalovanou stranou. Již z jiných řízení vedených v minulosti stěžovatelem před Ústavním soudem (usnesení ze dne 20. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 1896/12 a usnesení ze dne 24. 2. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3775/14; obě dostupná na http://nalus.usoud.cz) je zřejmé, že stanoviskem pléna Ústavního soudu však nebyl založen nový nárok pronajímatelů na náhradu škody proti státu a že jeho smyslem bylo (pouze) v jisté míře korigovat dosavadní postup obecných soudů při posuzování nároků pronajímatelů (kteří se již v té době svého práva proti státu hojně domáhali, ač jej nesprávně právně kvalifikovali). Ústavní soud v nich, tak jako v jiných případech, aproboval i názor

Sbirka_nalezu-91.indd 45 29.7.20 14:02

obecných soudů o tom, že pro určení běhu promlčecí doby je určující okamžik, kdy právo mohlo být (objektivně) uplatněno, nikoli okamžik, kdy soudy již v té době existující nárok stěžovatele (nově) právně kvalifikovaly. K argumentu, že námitka promlčení uplatněná státem byla v rozporu s dobrými mravy, Ústavní soud opět odkazuje na své odůvodnění usnesení sp. zn. IV. ÚS 3775/14, z něhož se podává, že posouzení určitého jednání jako rozporného s dobrými mravy náleží primárně obecným soudům, které zde mají možnost určitého uvážení, závisejícího vždy na konkrétních okolnostech případu. Neuznání námitky promlčení je vzhledem k zásahu do principu právní jistoty nutné považovat za výjimečné opatření. Stěžovatel nepodal proti rozhodnutím obecných soudů v řízení, jehož obnovy se nyní u obecných soudů neúspěšně domáhal, ústavní stížnost. V nynější věci však otázku, zda bylo uplatnění námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy, tak jak bylo, s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám daného případu, dovozeno v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2062/14, znovu otevírat nelze.

9. Nelze ji otevírat proto, že rozhodnutí Ústavního soudu v této věci není rozhodováním o oprávněnosti užití námitky promlčení ze strany státu v případě sporu stěžovatele se státem o náhradu škody způsobené omezením vlastnického práva v důsledku legislativní nečinnosti zákonodárce. Základním předmětem posouzení Ústavního soudu je otázka, zda napadenými rozhodnutími obecných soudů, podle nichž vydání pozdějšího rozhodnutí Ústavního soudu v jiné věci obsahujícího podle názoru stěžovatele jiné právní posouzení není přípustným důvodem pro obnovu řízení, byla porušena stěžovatelova ústavně zaručená práva. Z důvodů vymezených níže Ústavní soud takové porušení neshledává.

10. Podle ustanovení § 228 odst. 1 písm. a) o. s. ř. žalobou na obnovu řízení účastník může napadnout pravomocný rozsudek nebo pravomocné usnesení, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, jsou-li tu skutečnosti, rozhodnutí nebo důkazy, které bez své viny nemohl použít v původním řízení před soudem prvního stupně nebo za podmínek uvedených v ustanoveních § 205a a 211a též před odvolacím soudem, pokud mohou přivodit pro něho příznivější rozhodnutí ve věci. Žaloba na obnovu řízení je konstantně chápána jako prostředek mimořádné nápravy vadných rozhodnutí, která směřuje k odstranění skutkových vad, nikoli vad v právním posouzení nebo vad procesněprávních (shodně Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Šínová, R. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 834, a Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I, II. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1802). Stěžovatel považuje, oproti názoru obecných soudů, výše uvedený nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2062/14 za rozhodnutí, které spadá do kategorie rozhodnutí odůvodňujících přípustnost obnovy řízení ve smyslu příslušného ustanovení o. s. ř. Ačkoliv je

Sbirka_nalezu-91.indd 46 29.7.20 14:02

však pravda, že takovým rozhodnutím může být i rozhodnutí vydané jiným soudem nebo jiným příslušným orgánem, které bylo vydáno až po skončení původního řízení, vždy je nezbytné, aby se vztahovalo ke skutečnostem a důkazům, které byly předmětem řízení původního (řešilo předběžnou otázku, jejíž vyřešení bylo pro výsledek řízení, které má být obnoveno, rozhodné; k tomu s odkazy na příslušnou judikaturu Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Šínová, R. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 837, a Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I, II. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1805).

11. Ústavní soud v této souvislosti shledává, že stěžovatel v podstatě polemizuje s právním závěrem obecných soudů vysloveným v napadených usneseních a majícím oporu jak v konstantní judikatuře, tak odborné komentářové literatuře. Ústavní soud však ve své judikatuře opakovaně klade důraz na to, že jeho úlohou v zásadě není přehodnocovat skutkové ani právní závěry obecných soudů. Ústavněprávně relevantní otázkou je pouze to, zda daný právní závěr obecných soudů nevybočil z ústavněprávních mezí či, jinými slovy, zda jeho uplatněním nedošlo k porušení některého ústavně zaručeného práva stěžovatele (shodně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. II. ÚS 1350/15, dostupné na http://nalus.usoud.cz).

12. Ústavní soud tak může zakročit jen v situacích, kdy jsou právní závěry obecných soudů v příkrém nesouladu se skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění nevyplývají nebo pokud porušení některé z norem podústavního práva v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při aplikaci práva), zakládá porušení základního práva nebo svobody. K žádnému z těchto závěrů však v nyní posuzované věci Ústavní soud nedospěl.

13. Vedl ho k tomu nejen důvod právě zmíněný, tedy princip respektu k právním závěrům obecných soudů (není-li důvod v rámci ochrany ústavnosti zasáhnout), ale i to, že institut obnovy řízení slouží ke zcela mimořádnému prolomení právní moci určitého rozhodnutí, které má dopad na právní jistotu účastníků řízení i dalších osob. Je proto namístě vykládat příslušná ustanovení o. s. ř. restriktivně a obezřetně posuzovat a hodnotit zásahy, které by z extenzivního výkladu těchto ustanovení plynuly. Ústavní soud z těchto důvodů nemůže stěžovateli stran jeho právního názoru přisvědčit. Z hlediska tvrzeného porušení práva na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a elementu práva vlastnit majetek chráněnému čl. 11 odst. 4 Listiny Ústavní soud podotýká, že obecné soudy stěžovateli srozumitelně odůvodnily, s odkazy na příslušnou judikaturu, proč nelze vydání pozdějšího nálezu Ústavního soudu založeného

Sbirka_nalezu-91.indd 47 29.7.20 14:02

na jiném právním posouzení obdobné věci považovat za důvod pro obnovu řízení. Ústavní soud nevidí důvod tento právní závěr obecných soudů zpochybňovat, a porušení stěžovatelových základních práv tedy neshledává.

14. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2062/14 vzešel z jiného řízení a reagoval na konkrétní okolnosti daného případu a nelze z něho jakkoli vyvozovat, že by měl být důvodem pro obnovu řízení ve věci stěžovatele. Odpovídá to navíc obecnému závěru, že pokud Ústavní soud zaujme v určité věci právní názor, který by mohl být ku prospěchu stěžovatelům v dřívějších, již ukončených, řízeních před Ústavním soudem, resp. ku prospěchu osob v již ukončených řízeních před obecnými soudy, neznamená to, že se tím otevírá prostor pro obnovu daných řízení. Totéž platí pro případy osob, které se nacházely v právní situaci obdobné té, v níž uspěly jiné osoby před Evropským soudem pro lidská práva, ale které ústavní stížnost a posléze stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva nepodaly, resp. jsou jejich řízení již skončena [k posouzení takového návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem jako podaného někým zjevně neoprávněným viz usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 26. 9. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 29/17 (U 15/86 SbNU 897)].

15. Součástí argumentace stěžovatele v ústavní stížnosti je i námitka, podle níž je ústavněprávně nekonformní soudní praxe nepřipouštějící obnovu „řízení, které v minulosti probíhalo u Nejvyššího soudu ČR jako soudu dovolacího“. Z odůvodnění napadených usnesení obecných soudů jasně vyplývá, že důvodem zamítnutí žaloby na obnovu řízení byla neexistence přípustného důvodu obnovy. Námitka stěžovatele je tedy v tomto ohledu irelevantní a mimo rozhodný právní rámec nyní řešené věci (ostatně dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ani podáno nebylo). Nadto však Ústavní soud pro úplnost uvádí, že má-li stěžovatel na mysli skutečnost, že žalobou na obnovu řízení nelze napadnout rozhodnutí Nejvyššího soudu, tak je tato logika dána tím, že obnova řízení slouží k nápravě skutkových zjištění v původním řízení. Dovolací řízení je však instancí právní, nikoli skutkovou (viz zejm. ustanovení § 237 o. s. ř.).

16. Ústavní soud tak shrnuje, že napadenými usneseními obecných soudů nebyla porušena stěžovatelova ústavně zaručená práva, zejména jeho právo na soudní a jinou právní ochranu a právo vlastnit majetek. Obecné soudy ústavně konformně interpretovaly a aplikovaly příslušná ustanovení o. s. ř. v tom smyslu, že vydání pozdějšího rozhodnutí Ústavního soudu v jiné věci, v níž Ústavní soud měl podle stěžovatele zaujmout odlišný právní názor, než jaký zaujaly obecné soudy v jeho věci, není důvodem pro obnovu původního řízení dle ustanovení § 228 odst. 1 písm. a) o. s. ř.

17. Ústavní soud proto ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zamítl.

Sbirka_nalezu-91.indd 48 29.7.20 14:02

Č. 164
K odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávně vydaným elektronickým platebním rozkazem

V dané věci je zřejmé, že odvolací soud při posouzení důvodnosti nároku stěžovatelky 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, nezohlednil skutečnost, že škoda, která stěžovatelce vznikla, přímo souvisela s její procesní obranou proti elektronickému platebnímu rozkazu, který byl vydán „omylem", což ostatně stát jako vedlejší účastník ani obecné soudy nezpochybnily. Uvedený omyl zjevně vyplynul z chyby v aplikaci Centrálního elektronického rozkazu, který byl ve zkušebním provozu a za jehož chod odpovídá ten, kdo jej do provozu uvedl a provozoval – tedy stát. Pochybení tedy vzniklo již vydáním předmětného elektronického platebního rozkazu, ačkoli řízení ve věci samé bylo již dříve pravomocně zastaveno a takto mělo být také evidováno v systému. Jinými slovy – jestliže by nebyl elektronický platební rozkaz vadně vydán, stěžovatelka by nemusela vynaložit finanční prostředky za právní zastoupení advokátem na svou procesní obranu a žádná škoda, jejíž náhrady by se musela vůči státu domáhat, by jí nevznikla. K výši samotné škody je třeba dodat, že šlo nepochybně o účelně vynaložené náklady advokátem ve smyslu § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, neboť podání odporu proti (byť neúčinnému) platebnímu rozkazu bylo efektivním prostředkem obrany práva stěžovatelky, jak se ostatně ukázalo skrze vydání usnesení o zrušení tohoto platebního rozkazu.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 8. října 2018 sp. zn. II. ÚS 3625/17 ve věci ústavní stížnosti Šárky Vanišové, právně zastoupené Mgr. Janem Rejzlem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2017 č. j. 28 Co 257/2017-91, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na náhradu škody vůči státu, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 49 29.7.20 14:02

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2017 č. j. 28 Co 257/2017-91 bylo porušeno právo stěžovatelky 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. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení a obsah ústavní stížnosti

1. Ústavnímu soudu byl dne 20. 11. 2017 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), prostřednictvím něhož se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí odvolacího soudu s tvrzením, že jím došlo k porušení jejího základního práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a práva na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

2. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 23. 2. 2017 č. j. 21C 157/2014-67 bylo rozhodnuto tak, že Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti (dále též „vedlejší účastník") je povinna zaplatit stěžovatelce částku 23 135 Kč společně se zákonným úrokem z prodlení z této částky ve výši 8,05 % ročně od 3. 10. 2014 do zaplacení a nahradit jí náklady řízení ve výši 13 685 Kč, a to jako náhradu 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."). Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2017 č. j. 28 Co 257/2017-91 bylo rozhodnuto, že výrok I výše uvedeného rozsudku soudu prvního stupně se ve výroku o věci samé mění tak, že se žaloba zamítá, a stěžovatelce byla uložena povinnost zaplatit vedlejšímu účastníku náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně a soudem odvolacím.

3. Skutkově se má věc tak, že stěžovatelka se žalobou v postavení žalobkyně domáhala na vedlejším účastníku jako na žalovaném náhrady škody spočívající v nákladech, které vynaložila na právní zastoupení advokátem v řízení vedeném u Okresního soudu v Hradci Králové pod sp. zn. EPR 7717/2012. V uvedeném řízení soud vydal dne 18. 9. 2012 elektronický platební rozkaz, ačkoli řízení ve věci o zaplacení částky 239 000 Kč

Sbirka_nalezu-91.indd 50 29.7.20 14:02

s příslušenstvím (stěžovatelka byla žalována) bylo již s právní mocí dne 1. 8. 2012 zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku žalobci (usnesení o zastavení řízení bylo vydáno 16. 7. 2012). V souvislosti s doručením tohoto platebního rozkazu si stěžovatelka zvolila zástupcem advokáta, jehož prostřednictvím podala dne 27. 9. 2012 odpor proti platebnímu rozkazu a vyjádřila se k žalobě. Za poskytnutou právní službu mu pak uhradila (nyní žalovanou) částku jako náklady řízení, čímž jí podle jejího přesvědčení vznikla škoda v důsledku nesprávného úředního postupu soudu, který vydal platební rozkaz za situace, kdy řízení bylo již dříve pravomocně skončeno.

4. Usnesením Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 7. 11. 2012 č. j. EPR7717/2012-17 byl elektronický platební rozkaz zrušen a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. V citovaném usnesení soud konstatoval: „Vzhledem ke skutečnosti, že Okresní soud v Hradci Králové patřil od ledna 2012 mezi pětici pilotních soudů aplikace Centrálního elektronického platebního rozkazu, vzhledem ke stálému vývoji a zdokonalování této aplikace „v provozu" došlo k pochybení, kdy aplikace systém nastavila ke zpracování události kontrola zaplacení soudního poplatku po výzvě, čímž následně navedla řešitele k vydání elektronického platebního rozkazu pod č. j. EPR 7717/2012-12 dne 18. 9. 2012, ačkoli řízení již bylo pravomocně skončeno." Dále soud konstatoval: „Systémová chyba stejného charakteru byla již tvůrci aplikace Centrálního elektronického rozkazu nahlášena a v následujících dnech budou učiněny kroky, aby k podobným nedokonalostem tohoto nového systému již nedocházelo."

5. Stěžovatelka podala proti výroku o nákladech řízení citovaného usnesení odvolání. Krajský soud v Hradci Králové svým usnesením ze dne 18. 7. 2013 č. j. 17 Co 9/2013-31 výrok o nákladech řízení potvrdil jako správný. V odůvodnění konstatoval, že stěžovatelka (poškozená) sice vynaložila v řízení náklady potřebné k účelnému bránění práva, avšak žalobci se na vzniku těchto nákladů nepodíleli. Krajský soud uzavřel, že řízení ohledně elektronického platebního rozkazu bylo vyvoláno pochybením na straně okresního soudu.

6. Stěžovatelka proto uplatnila v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 82/1998 Sb. svůj nárok na náhradu škody ve výši 23 135 Kč u Ministerstva spravedlnosti, a to podáním doručeným Ministerstvu spravedlnosti dne 23. 10. 2013. Ministerstvem spravedlnosti, odborem odškodňování bylo vydáno stanovisko č. j. MSP-3502/2013-ODSK-ODSK/8, v němž ministerstvo mimo jiné uvedlo, že „by bylo možné uvažovat o odpovědnostním titulu nesprávného úředního postupu soudu, jež zdejší úřad v dané věci skutečně shledal, když v dané věci i přes pravomocné skončení věci bylo rozhodnuto dále v meritu věci. Za uvedené pochybení se omlouváme". Současně však

Sbirka_nalezu-91.indd 51 29.7.20 14:02

ministerstvo neshledalo příčinnou souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody v podobě nákladů za právní zastoupení, neboť „žadatelka by se nechala zastoupit i v případě, kdyby k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo z důvodu účelného bránění svých práv před soudem a žalobci“.

7. Stěžovatelka se proto obrátila s žalobou na Obvodní soud pro Prahu 2, který dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Mimo jiné dovodil, že stěžovatelka v důsledku nesprávného postupu soudu při vydávání elektronického platebního rozkazu účelně vynaložila na bránění svých práv částku 23 135 Kč za své právní zastoupení Mgr. Janem Rejzlem. Jelikož její právní zastoupení bezprostředně souviselo s pochybením Okresního soudu v Hradci Králové, nelze stěžovatelce vytýkat, že si k ochraně svých práv zvolila advokáta. Chybně vydaný platební rozkaz a jeho doručení byl podle názoru soudu jedinou příčinou právního zastoupení stěžovatelky v uvedeném rozsahu a nákladů s ním spojených. Soud prvního stupně proto vyhověl žalobě a přiznal stěžovatelce požadovanou částku.

8. Proti rozsudku soudu prvního stupně podal odvolání vedlejší účastník. Městský soud v Praze jako soud odvolací pak dospěl k odlišnému právnímu názoru než soud prvního stupně a jeho rozsudek změnil tak, že se žaloba zamítá. V odůvodnění rozsudku, jenž je napaden touto ústavní stížností, uvedl, že soud prvního stupně sice správným způsobem a v dostatečném rozsahu zjistil skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci, tedy úplně zjistil skutkový stav věci a skutková zjištění podrobně popsal v odůvodnění rozsudku, avšak jeho právní závěr, že v posuzovaném řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu, v důsledku něhož vznikla stěžovatelce škoda, není správný.

9. Podle odvolacího soudu v projednávané věci lze zcela přisvědčit žalované, že za situace, kdy soud v posuzovaném řízení vydal elektronický platební rozkaz, aniž měl pro jeho vydání splněny podmínky, jde o postup soudu, který se promítl ve vydání rozhodnutí, nikoli o nesprávný úřední postup zakládající tento odpovědnostní titul. Okolnost, že v průběhu dalšího řízení na základě opravného prostředku stěžovatelky (v posuzovaném řízení žalované) byl elektronický platební rozkaz soudem prvního stupně zrušen a žalobkyni nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, a to ani odvolacím soudem k jejímu odvolání proti výroku o nákladech řízení, sama o sobě nesprávný úřední postup nezakládá. V daném případě nelze podle odvolacího soudu dospět k závěru, že v posuzovaném řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu, jestliže nebyla porušena povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě a vydané pravomocné rozhodnutí nebylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Mezi vydáním platebního rozkazu po pravomocném skončení řízení a tvrzenou škodou není příčinná souvislost, neboť stěžovatelka pouze využila svého

Sbirka_nalezu-91.indd 52 29.7.20 14:02

práva a vyhledala právního zástupce, který za ni sepsal kvalifikovaný odpor a vyjádřil se k žalobě, přičemž za tyto právní služby zaplatila odměnu. Podle soudu tak neexistuje zákonný podklad pro to, aby byla stěžovatelce přiznána náhrada škody za vynaložené náklady v posuzovaném řízení.

10. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že v jejím případě je třeba zohlednit specifikum tohoto případu, jelikož nemůže uplatňovat svůj nárok na náhradu škody způsobené jí státem při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím soudu, když jednou z podmínek dle ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. je, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Stěžovatelka uvádí, že ona sama byla v řízení o zaplacení částky 239 600 Kč v postavení žalované, které byla elektronickým platebním rozkazem uložena povinnost zaplatit žalobcům uvedenou částku se zákonným úrokem z prodlení a náhradu nákladů řízení ve výši 59 020 Kč nebo do 15 dnů ode dne doručení elektronického platebního rozkazu podat odpor a vyjádřit se ve věci samé k žalobě. S ohledem na své procesní postavení neměla stěžovatelka jinou možnost než zabránit nabytí právní moci předmětného platebního rozkazu podáním odporu a vyjádřením se k žalobě, v důsledku čehož nemůže nyní požadovat nárok na náhradu škody pro nezákonné rozhodnutí, když toto nenabylo právní moci.

11. Stěžovatelka v ústavní stížnosti také zdůraznila, že k předmětnému pochybení na straně Okresního soudu v Hradci Králové (zřejmě) došlo v důsledku nesprávně fungujícího softwarového vybavení, a že tedy vedlejšímu účastníku, resp. k tomu příslušné organizační složce státu, nic nebrání vymáhat způsobenou škodu po dodavateli takového vadného softwaru. V žádném případě však nelze přenášet důsledky pochybení státní moci na stěžovatelku. To se však v důsledku napadeného rozsudku Městského soudu v Praze evidentně stalo a soud tímto rozhodnutím odňal stěžovatelce její nárok na náhradu škody, za kterou stát zastoupený vedlejším účastníkem odpovídá.

II. Vyjádření účastníků řízení

12. Ústavní soud si k obsahu ústavní stížnosti vyžádal vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení. Městský soud v Praze ve svém vyjádření uvedl, že se v odůvodnění svého rozsudku ztotožnil s odvolacími námitkami vedlejšího účastníka, že za situace, kdy soud vydal elektronický platební rozkaz, aniž měl pro jeho vydání splněny podmínky, jde o postup soudu, který se promítl ve vydání rozhodnutí. Okolnost, že v průběhu dalšího řízení na základě opravného prostředku stěžovatelky byl elektronický platební rozkaz soudem zrušen a stěžovatelce nebyla přiznána náhrada nákladů řízení, a to ani odvolacím soudem k jejímu odvolání proti výroku

Sbirka_nalezu-91.indd 53 29.7.20 14:02

o nákladech řízení, sama o sobě nesprávný úřední postup nezakládá. Nedošlo ani k nesprávnému úřednímu postupu porušením povinnosti soudu učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě a jím vydané pravomocné rozhodnutí nebylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem, tudíž neexistoval zákonný podklad pro to, aby byla stěžovatelce přiznána náhrada škody za vynaložené náklady v posuzovaném řízení. Vedlejší účastník Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti se k věci nevyjádřil.

III. Procesní podmínky řízení

13. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon o Ústavním soudu. S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Právní posouzení

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.

15. Podstatu nyní projednávané ústavní stížnosti tvoří polemika stěžovatelky se způsobem, jakým odvolací soud posoudil důvodnost jí uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., jež měla stěžovatelce vzniknout nesprávným úředním postupem.

16. 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 sepětí 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 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 sankcionová-

Sbirka_nalezu-91.indd 54 29.7.20 14:02

na v podobě odpovědnosti za škodu“ [srov. nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)].

17. 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.

18. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) konstatoval, že z hlediska charakteru odpovědnosti vychází zákon č. 82/1998 Sb. z objektivní odpovědnosti 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; při absolutní objektivní odpovědnosti státu nepřichází v úvahu ani možnost liberace. 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.

19. Ústavní soud se ve své judikaturní praxi opakovaně zabýval rozhodováním obecných soudů o nárocích podle zákona č. 82/1998 Sb. Pravidelně přitom konstatuje, že plně respektuje pravomoc obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 3377/12 ze dne 16. 5. 2013 (N 86/69 SbNU 373) či nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581)]. Zároveň však zdůrazňuje, že při posuzování nároků uplatňovaných podle citovaného zákona obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení. Jinak řečeno, aplikací zákona č. 82/1998 Sb. v případech odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva zaručeného čl. 36 odst. 3 Listiny [nález sp. zn. II. ÚS 1430/13 ze dne 24. 7. 2014 (N 143/74 SbNU 215) či nález sp. zn. I. ÚS 1744/12 ze dne 24. 7. 2014 (N 142/74 SbNU 205)]. Podle citovaného zákona je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat pod čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459)].

20. 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, tedy neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny)

Sbirka_nalezu-91.indd 55 29.7.20 14:02

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)].

21. 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 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“.

22. Prizmatem výše vymezených ústavněprávních východisek a principů Ústavní soud přezkoumal právní závěry odvolacího soudu, obsažené v rozhodnutí napadeném nyní projednávanou ústavní stížností, a na základě jejich konfrontace s námitkami stěžovatelky a obsahem vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

23. Ustanovení čl. 36 a následujících Listiny chrání nositele základních práv zakotvením jeho přístupu k soudu, přičemž nepochybně počítá s tím, že před tímto orgánem státní moci proběhne řádné řízení podle procesních předpisů. Tím spíše je třeba chránit – a v případě vady řízení vyvodit třeba i škodní závěry – účastníka za situace, kdy rozhodnutí soudu vykročí z rámce věci pravomocně rozhodnuté (rei iudicatae) a nelze vyloučit z toho plynoucí újmu. Tuto skutečnost postřehl soud prvního stupně, jenž dal ze dvou v úvahu přicházejících právních titulů podle zákona č. 82/1998 Sb. přednost odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup (§ 13) před jeho odpovědností za nezákonné rozhodnutí (§ 8). Odvolací soud pak „vyjmul ze hry“ oba

Sbirka_nalezu-91.indd 56 29.7.20 14:02

tituly a konstatoval navíc, že mezi vadně vydaným elektronickým platebním rozkazem a tvrzenou škodou stěžovatelky spočívající ve vynaložených nákladech právního zastoupení neexistovala příčinná souvislost.

24. Ústavní soud se však se závěry odvolací instance neztotožňuje. Nezbývá přitom než se vrátit k úvodním ustanovením zákona č. 82/1998 Sb., jež rozlišují mezi odpovědností za škodu způsobenou rozhodnutím [§ 5 písm. a), scire nezákonným, viz navazující ustanovení] a nesprávným úředním postupem [§ 5 písm. b)]. Toto rozlišování je ústavně konformní a odpovídá znění čl. 36 odst. 3 Listiny.

25. Předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je zásadně fakt, že takové nezákonné, leč přesto pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem (§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.).

26. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. stanoví – jako druhý z titulů odpovědnosti státu při výkonu veřejné moci – odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, a to bez toho, že by tento pojem byl explicitně definován. Uvádí se pouze příkladmo, že takovým postupem je porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (tedy akcent na průtahy v řízení). Rozhodovací praxe však podřazuje pod nesprávný úřední postup více situací, jež mohou konáním nebo nečinností orgánu veřejné moci nastat (např. poškození odňaté věci, vyznačení doložky právní moci na nepravomocné rozhodnutí; k popsanému blíže Vojtek, P., Bičák, V. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 147–157).

27. V dané věci je zřejmé, že odvolací soud při posouzení důvodnosti nároku stěžovatelky na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. nezohlednil skutečnost, že škoda, která stěžovatelce vznikla, přímo souvisela s její procesní obranou proti elektronickému platebnímu rozkazu, který byl vydán „omylem“, což ostatně stát jako vedlejší účastník ani obecné soudy nezpochybnily (viz body 4 až 6 tohoto nálezu). Uvedený omyl zjevně vyplynul z chyby v aplikaci Centrálního elektronického rozkazu, který byl ve zkušebním provozu a za jehož chod odpovídá ten, kdo jej do provozu uvedl a provozoval – tedy stát. Pochybení tedy vzniklo již vydáním předmětného elektronického platebního rozkazu, ačkoli řízení ve věci samé bylo již dříve pravomocně zastaveno a takto mělo být také evidováno v systému. Jinými slovy – jestliže by nebyl elektronický platební rozkaz vadně vydán, stěžovatelka by nemusela vynaložit finanční prostředky za právní zastoupení advokátem na svou procesní obranu a žádná škoda, jejíž náhrady by se musela vůči státu domáhat, by jí nevznikla. K výši samotné škody je třeba dodat, že šlo nepochybně o účelně vynaložené náklady advokátem ve smyslu § 142 odst. 1 občanského soudního řádu, neboť podání odporu proti (byť neúčinnému) platebnímu rozkazu bylo efektivním prostředkem

Sbirka_nalezu-91.indd 57 29.7.20 14:02

obrany práva stěžovatelky, jak se ostatně ukázalo skrze vydání usnesení o zrušení tohoto platebního rozkazu.

28. Zbývá tedy, což považuje Ústavní soud s přihlédnutím k flagrantní nesprávnosti posouzení věci odvolacím soudem za potřebné, nastínit řešení dilematu patrného již z rozsudků obou obecných soudů: totiž, zdá má být odpovědnostním titulem podle zákona č. 82/1998 Sb. škoda způsobená nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.

29. Ústavní soud sdílí základní charakteristiku vyslovenou již dříve Nejvyšším soudem v jeho opakovaně citovaném usnesení, že rozhodovací činnost samu o sobě nelze posuzovat jako nesprávný úřední postup (usnesení ze dne 25. 8. 2009 sp. zn. 25 Cdo 1018/2007, publikované v Souboru rozhodnutí NS pod č. C 7530). V nynější věci lze poprávu považovat za vlastní předmět právní kvalifikace právě a jen „izolované" vadné rozhodnutí (elektronický platební rozkaz, vygenerovaný nedopatřením systémem ve zkušebním provozu), jež muselo být, pro deklarovanou nezákonnost, zrušeno následně vydaným usnesením. Nic tedy nestojí v cestě právnímu posouzení vzniklého stavu jako subsumovatelného pod ustanovení § 8 odst. 1 a následující zákona č. 82/1998 Sb. s tím, že podle Ústavního soudu využila stěžovatelka před uplatněním svého škodního nároku všechny reálně dostupné prostředky k efektivnímu uplatnění svého práva.

30. Právní názory žalovaného státu jako vedlejšího účastníka v nynějším řízení a odvolacího soudu postačí citovat jen zkráceně. Podle vedlejšího účastníka „také v případě, že by nedošlo k zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, byl by vydán elektronický platební rozkaz, žalobkyně by využila svého práva a vyhledala právního zástupce k sepisu kvalifikovaného odporu a podání vyjádření ve věci". Podle odvolacího soudu „mezi vydáním platebního rozkazu po pravomocném skončení řízení a tvrzenou škodou není příčinná souvislost, neboť žalobkyně využila svého práva a vyhledala právního zástupce, který za ni sepsal kvalifikovaný odpor a vyjádřil se ve věci a kterému za tyto právní služby zaplatila odměnu". Obojí je zatěžko přímočaře komentovat; snad jen k první z obou sentencí lze doplnit, že kdyby žalobci nepodali žalobu, nemusel je soud vyzývat k zaplacení soudního poplatku a nebylo by pak důvodu rozhodovat vůbec.

31. Ústavní soud mnohokrát ve své předchozí judikatuře konstatoval, že nedostatky v organizaci a činnosti soudní moci (ke kterým při množství projednávaných věcí občas logicky dochází) nemohou jít k tíži těch, kteří se na soud obracejí jako na ochránce svých základních práv a svobod [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 167/98 ze dne 13. 10. 1999 (N 139/16 SbNU 45), III. ÚS 329/2000 ze dne 23. 11. 2000 (N 176/20 SbNU 245), III. ÚS 674/04 ze dne 14. 4. 2005 (N 85/37 SbNU 173), III. ÚS 953/12 ze dne 14. 6. 2012 (N 122/65 SbNU 591), IV. ÚS 3173/15 ze dne 17. 5. 2016 (N 88/81 SbNU 465)].

Sbirka_nalezu-91.indd 58 29.7.20 14:02

32. Ústavní soud proto uzavírá, že se v nyní projednávaném případě přijaté právní závěry odvolacího soudu nachází nejen v extrémním rozporu s provedenými skutkovými a právními zjištěními ohledně naplnění předpokladů pro vznik odpovědnosti státu za škodu, ale jím zvolený výklad příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. přímo popírá jejich smysl (účel), neboť vyloučil odpovědnost státu za škodu, aniž by náležitě vážil veškeré okolnosti případu, a tedy předpoklady odpovědnosti státu za škodu. Tímto svým postupem, nerespektujícím ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny a porušujícím právo stěžovatelky na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak obecný soud v konečném důsledku popřel stěžovatelčino právo na náhradu škody zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny.

33. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Sbirka_nalezu-91.indd 59 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 60 29.7.20 14:02

Č. 165
K participačním právům dítěte ve sporu rodičů o jeho očkování

I. Zjistí-li Ústavní soud, že v přezkoumávaném řízení před obecnými soudy došlo k porušení ústavně zaručených práv dítěte, jehož se řízení týkalo, je v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte povinen zasáhnout.

II. Není vyloučeno, aby výhrada svědomí jednoho z rodičů vůči zákonné očkovací povinnosti byla úspěšně uplatněna i v situaci názorového sporu mezi rodiči ohledně očkování jejich dítěte; v takovém případě však bude nutno vážit svobodu svědomí rodiče oponujícího očkování (čl. 15 odst. 1 Listiny) nejen s veřejným zájmem na ochraně zdraví, ale také s totožnou svobodou svědomí druhého rodiče, při zohlednění, že právo na péči o dítě a jeho výchovu náleží oběma rodičům (čl. 32 odst. 4 Listiny). Dostatečně naléhavé důvody pro oprávněnost namítané výhrady svědomí navíc nelze založit na předchozí špatné zkušenosti s očkováním spočívající v projevu méně závažných vedlejších účinků očkování u dotčeného dítěte ani na poukazu na velmi závažnou reakci jiné osoby na zcela odlišné nepovinné očkování ani na samotných pochybnostech o přínosu očkování pro dotčené dítě.

III. Právo dítěte být slyšeno v řízení, které se jej týká, ve smyslu čl. 12 Úmluvy o právech dítěte se neomezuje na pouhé zjištění názoru dítěte na projednávanou záležitost, ale zahrnuje také další komunikaci s dítětem a informování jej o řízení, včetně toho, jak nakonec bylo rozhodnuto v záležitosti dítěte a jak byl zohledněn jeho zjištěný názor (vyjádřilo-li jej dítě). Za dodržení tohoto práva odpovídá soud. Je-li dítě způsobilé být v řízení vyslechnuto přímo soudem a není-li to rozporné s jeho nejlepším zájmem, pak by to měl být rovněž přímo soud, kdo dotčenému dítěti přístupnou formou vysvětlí, jak v jeho záležitosti bylo rozhodnuto a jak přitom byl zohledněn jeho názor. Právo dítěte být slyšeno v záležitosti, která se jej týká, podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte není obecně vázáno na žádný věkový limit dítěte; konkrétní podoba jeho realizace nicméně vždy musí reflektovat věk, vyspělost a nejlepší zájem dítěte.

IV. Je-li účastníkem soudního řízení nezletilé dítě zastoupené ustanoveným kolizním opatrovníkem, které je schopno pochopit, že je vedeno soudní řízení, které se jej týká, vyžaduje jeho právo na projednání jeho věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod také určitou komunikaci a kontakt mezi tímto dítětem a jeho opatrovníkem, a to způsobem a v míře odpovídající věku, vyspělosti,

Sbirka_nalezu-91.indd 61 29.7.20 14:02

preferencím a nejlepšímu zájmu dítěte. Pokud takové dítě vůbec neví, že je řádným účastníkem řízení a že jej v tomto řízení někdo zastupuje a jak, či dokonce že je vůbec vedeno řízení v jeho věci, pak zpravidla dochází k porušení jeho práva dle čl. 38 odst. 2 Listiny. I dítě má právo být důležitým subjektem a účastníkem řízení, nikoli jen objektem ochrany a pasivním pozorovatelem rozhodování o své záležitosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 8. října 2018 sp. zn. II. ÚS 725/18 ve věci ústavní stížnosti D. Č., zastoupené Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 6, Brno, proti výroku I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Co 266/2017-420 a výroku I rozsudku Okresního soudu v Nymburce ze dne 22. 3. 2017 č. j. 11 P 123/2012-365 o nahrazení souhlasu matky s přeočkováním nezletilého dítěte, za účasti Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Nymburce jako účastníků řízení a nezletilé A. J., zastoupené opatrovníkem Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí, se sídlem Šilingrovo náměstí 3/4, Brno, a M. J., zastoupeného Mgr. Ing. Pavlem Bezouškou, advokátem, se sídlem Žižkovo náměstí 2, Čáslav, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. V řízení vedeném před Okresním soudem v Nymburce pod sp. zn. 11 P 123/2012 a Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 22 Co 266/2017 byla porušena základní práva nezletilé vedlejší účastnice na participaci na řízení, které se jí dotýká, podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a na projednání věci v její přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Podanou ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Nymburce, která byla vydána ve věci péče soudu o nezletilou vedlejší účastnici, dceru stěžovatelky a vedlejšího účastníka. Konkrétně výrokem I rozsudku Okresního soudu v Nymburce ze dne 22. 3. 2017 č. j. 11 P 123/2012-365 bylo k návrhu vedlejšího účastníka ve věci významné pro

Sbirka_nalezu-91.indd 62 29.7.20 14:02

nezletilou, na níž se rodiče nemohou dohodnout, rozhodnuto o nahrazení nesouhlasného stanoviska stěžovatelky tak, že je dáván souhlas s přeočkováním nezletilé vedlejší účastnice proti záškrtu, tetanu a dávivému kašli acelulární pertusovou složkou spolu s aplikací páté dávky inaktivované očkovací látky proti přenosné dětské obrně. Výrokem I rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Co 266/2017-420 byl rozsudek okresního soudu potvrzen; ústavní stížností je toto rozhodnutí krajského soudu napadeno v rozsahu, v němž byl potvrzen výrok I napadeného rozsudku okresního soudu.

2. Na základě rozsudku Okresního soudu v Nymburce ze dne 21. 3. 2013 č. j. 11 P 123/2012-93 o schválení dohody stěžovatelky a vedlejšího účastníka jako rodičů byla nezletilá vedlejší účastnice svěřena do střídavé výchovy rodičů. V době soudního řízení, v jehož rámci byla vydána ústavní stížností napadená rozhodnutí, bylo nezletilé vedlejší účastnici jedenáct, resp. dvanáct let.

3. Dne 4. 1. 2017 byl okresnímu soudu doručen návrh vedlejšího účastníka na rozhodnutí ve věcech pro nezletilé dítě významných, na nichž se rodiče nemohou dohodnout, konkrétně ve věci změny adresy trvalého bydliště nezletilé vedlejší účastnice a ve věci jejího očkování proti záškrtu, tetanu, dávivému kašli a přenosné dětské obrně. Stěžovatelka s očkováním nezletilé vedlejší účastnice nesouhlasila, a to z důvodu svého svědomí, světonázoru a smýšlení, přičemž se obávala o zdraví nezletilé a opírala se o informace o nežádoucích účincích vakcín. Poukazovala též na možnost zbytečnosti přeočkování, neboť nebylo lze vyloučit, že nezletilá měla v dané době dostatek protilátek po předchozích očkováních. Stěžovatelka zdůrazňovala i postoj a stanovisko samotné nezletilé, která si podle stěžovatelky očkování nepřála.

4. Dne 15. 2. 2017 proběhlo před okresním soudem jednání, jehož se nezletilá vedlejší účastnice osobně neúčastnila, ale byla zastoupena kolizním opatrovníkem městem Poděbrady. Dne 22. 3. 2017 proběhlo před okresním soudem další jednání, které bylo v průběhu přerušeno za účelem provedení pohovoru s nezletilou v kanceláři soudce za přítomnosti kolizního opatrovníka a bez přítomnosti rodičů a jejich právních zástupců. Při následných závěrečných řečech při jednání uvedl kolizní opatrovník nezletilé, že tato byla při pohovoru nepřiměřeně vystrašena, neúměrně jejímu věku jí totiž dříve byly zdůrazněny nemoci, k nimž by mohlo dojít. Kolizní opatrovník poukázal na zprávu lékaře, z níž vyplývá, že sporné očkování je v zájmu nezletilé, a závěrem apeloval na stěžovatelku, aby se do budoucna zdržela informací pro nezletilou děsivých.

5. Ve spise Okresního soudu v Nymburce se nachází protokol sepsaný z pohovoru s nezletilou (č. l. 360–361). Pohovor trval 25 minut, nezletilá při něm byla dotazována na svůj postoj k očkování a znalosti o této věci,

Sbirka_nalezu-91.indd 63 29.7.20 14:02

na informace, které jí k tomu poskytli rodiče, na své zájmy, na cestování, na svou předchozí zkušenost s očkováním.

6. Rozsudkem ze dne 22. 3. 2017 č. j. 11 P 123/2012-365 Okresní soud v Nymburce nahradil nesouhlasné stanovisko matky nezletilé tak, že je dáván souhlas s přeočkováním nezletilé proti záškrtu, tetanu a dávivému kašli acelulární pertusovou složkou spolu s aplikací páté dávky inaktivované očkovací látky proti přenosné dětské obrně (výrok I), zamítl návrh otce na nahrazení souhlasu matky se změnou trvalého bydliště nezletilé (výrok II) a rozhodl o nákladech řízení (výrok III). Okresní soud mimo vyjádření účastníků řízení vyšel také z odborného vyjádření praktického lékaře pro děti a dorost a člena České vakcinologické společnosti a z vyjádření praktického lékaře nezletilé. Soud shledal, že stěžovatelka neprokázala, že by její přesvědčení a názory byly postaveny na skutečných vědeckých podkladech, pročež podle soudu nelze na jejich základě omezovat právo nezletilé na příznivý zdravotní stav; mimoto byl zohledněn dobrý zdravotní stav nezletilé a skutečnost, že v minulosti již několikrát očkování podstoupila, a to bez jakýchkoli negativních následků. Soud se přiklonil k názoru odborníků, že je větší nebezpečí onemocnění některou z očkovaných nemocí než způsobení závažných následků očkování. Ke stěžovatelčině námitce výhradou svědomí soud odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. 12. 2015 (N 220/79 SbNU 527). Ke stanovisku samotné nezletilé pak konstatoval, že ta vzhledem ke svému věku a znalostem ještě nemůže problém očkování pochopit, ale opakuje to, co jí podsouvá stěžovatelka, která ji ovlivňuje značně expresivními prostředky; takovou prezentaci dané problematiky nezletilé pak soud považoval za nevhodnou. Zároveň však okresní soud závěrem poznamenal, že za daných okolností považuje přeočkování nezletilé fakticky za neproveditelné, a to pro reálné riziko její psychické újmy, s ohledem na vyvolaný nepřiměřený strach z očkování.

7. Výrok I rozsudku okresního soudu napadla stěžovatelka odvoláním, výrok II rozsudku napadl odvoláním vedlejší účastník. Stěžovatelka ve svém odvolání mimo argumentaci k očkování nezletilé namítla také podjatost soudce okresního soudu, a to z důvodu jeho vystupování v průběhu soudního řízení.

8. Krajský soud o podaných odvoláních rozhodl po provedení jednání, na němž rodiče měli zajistit též účast nezletilé vedlejší účastnice. Poté, co stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s dalším výslechem nezletilé před soudem, odvolací soud na její přítomnosti netrval. Jednání u krajského soudu proběhlo dne 31. 10. 2017, a to bez přítomnosti nezletilé vedlejší účastnice i jejího kolizního opatrovníka, který se nedostavil. Kolizní opatrovník se k podaným odvoláním nevyjádřil ani písemně.

Sbirka_nalezu-91.indd 64 29.7.20 14:02

9. Rozsudkem ze dne 31. 10. 2017 č. j. 22 Co 266/2017-420 Krajský soud v Praze potvrdil rozsudek soudu prvního stupně (výrok I) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výrok II). Krajský soud se zabýval namítanou podjatostí soudce okresního soudu, ale neshledal, že by stěžovatelkou popisované okolnosti svědčily o určitém vztahu soudce k věci, účastníkům či jejich zástupcům, a mohly tak zakládat důvod pro jeho vyloučení podle § 14 odst. 1 občanského soudního řádu. Krajský soud též přisvědčil rozhodnutí okresního soudu v otázce očkování nezletilé, přičemž zdůraznil, že v daném případě se jedná o tzv. povinné očkování proti infekčním nemocem, tedy zdravotní úkon, který je v souladu s právní úpravou povinný, a u něhož je tak i právo zákonných zástupců (rodičů) rozhodovat o péči o zdraví dítěte zákonem omezeno. Krajský soud též připomněl rozhodovací praxi Ústavního soudu [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.)], v níž byla zákonná úprava povinného očkování proti infekčním nemocem shledána ústavně konformní. V souladu s judikaturou Ústavního soudu [nálezy sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011 (N 10/60 SbNU 97) a sp. zn. I. ÚS 1253/14] se pak krajský soud zabýval stěžovatelčinou námitkou výhrady svědomí. Konstatoval, že tato skutečnost by se prosadila spíše při projednávání případné odpovědnosti stěžovatelky za přestupek spočívající v porušení zákonné povinnosti; nicméně ani v projednávaném případě podle soudu nebyla naplněna kritéria pro využití tohoto zcela výjimečného institutu, a to vzhledem k tomu, že v daném případě nebyla výhrada svědomí založena na jednotném postoji obou rodičů, nezletilá již prodělala základní očkování včetně prvního přeočkování a navíc i očkování nepovinná, a to aniž by u ní byly zjištěny nějaké nežádoucí reakce na tato očkování.

10. Rozsudek Krajského soudu v Praze, stejně jako předchozí rozsudek Okresního soudu v Nymburce byly doručovány právní zástupkyni stěžovatelky, právnímu zástupci vedlejšího účastníka a ustanovenému kolizníku opatrovníkovi nezletilé (městu Poděbrady). Podle vyjádření tohoto kolizního opatrovníka, poskytnutého na vyžádání Ústavnímu soudu ze strany kolizního opatrovníka (příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí), nebyla nezletilá seznámena s rozhodnutími soudů a věc ani otázka sporného očkování s ní nebyly projednávány; jediné setkání kolizního opatrovníka a nezletilé proběhlo při pohovoru s nezletilou prováděném soudcem Okresního soudu v Nymburce.

II. Argumentace účastníků a vedlejších účastníků řízení

11. Stěžovatelka má za to, že napadená rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o nahrazení jejího stanoviska a souhlasu s přeočkováním nezletilé vedlejší účastnice, porušují její ústavně zaručená práva, a to právo

Sbirka_nalezu-91.indd 65 29.7.20 14:02

na spravedlivý proces, včetně rovnosti účastníků řízení dle čl. 36 odst. 1, ve spojení s čl. 2 odst. 1, a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"), svobodu myšlení a svědomí dle čl. 15 odst. 1 Listiny a dále její rodičovská práva a právo šířit informace a pečovat o zdraví své nezletilé dcery.

12. V souvislosti se svým právem na spravedlivý proces stěžovatelka namítá, že u soudu prvního stupně v dané věci rozhodoval podjatý soudce, který postupoval jednostranně, urážel ji a krátil její práva, zejména její možnost vyjádřit se při jednání, dále jednal s advokátem protistrany bez její přítomnosti a odmítl její důkazní návrhy. Oba soudy se navíc podle stěžovatelky nevypořádaly s její argumentací, a to zejména s její ústavněprávní argumentací (k právu na spravedlivý proces a nestranný soud, k výhradě svědomí) a dále s argumentací k možné přetrvávající imunitě nezletilé proti infekcím.

13. Dále má stěžovatelka za to, že obecné soudy ignorovaly její právo na svobodu myšlení a svědomí i právo na rodičovskou výchovu v souladu s tímto myšlením a svědomím a naopak ji kvůli jejímu přesvědčení dehonestovaly. Stěžovatelka odkazuje na rozhodovací praxi Ústavního soudu (nálezy sp. zn. I. ÚS 1253/14, sp. zn. Pl. ÚS 19/14 a sp. zn. III. ÚS 449/06) a připomíná výjimku z povinného očkování z důvodu myšlení, svědomí nebo náboženského vyznání. Zdůrazňuje, že její postoj k očkování nezletilé je založen na racionálních obavách ze závažných nežádoucích účinků očkování, které se vyskytly v rodině či u jejích známých, a i sama nezletilá měla ve věku pěti let po přeočkování nežádoucí účinky, byť ne tak závažného charakteru; navíc je zde možnost, že nezletilá má stále dostatek protilátek z předchozího očkování, tudíž další přeočkování je nyní zbytečné, resp. jen rizikové. Stěžovatelka též poukazuje na právo obou rodičů vychovávat nezletilou a sdílet s ní informace dle svého přesvědčení, myšlení, svědomí, jakož i na právo nezletilé přiklonit se více k názorům jednoho z rodičů. Stěžovatelka současně odmítá, že by nezletilou manipulovala, a má za to, že své postoje a informace k očkování sdělovala nezletilé citlivým způsobem. Naopak se domnívá, že nezletilou nevhodně manipuloval a zastrašoval vedlejší účastník (otec nezletilé).

14. Dále stěžovatelka kritizuje rozpor napadených rozhodnutí s názorem a zájmem nezletilé a uvádí, že v řízení nebyl objasněn zájem nezletilé s ohledem na konkrétní rizika a benefity očkování či neočkování za konkrétních okolností případu. Stěžovatelka zpochybňuje lékařské vyjádření, které bylo v řízení vyžádáno a provedeno, a namítá, že nebyly vůbec či dostatečně zodpovězeny podstatné otázky k rizikům a pozitivům očkování, a navíc se soudy nevypořádaly ani s otázkou možné existence protilátek u nezletilé z předchozího očkování. Stěžovatelka poukazuje na několik odborných písemností k problematice očkování (výstupy Státního ústavu

Sbirka_nalezu-91.indd 66 29.7.20 14:02

pro kontrolu léčiv, odborné lékařské články). Ve své replice pak stěžovatelka doplnila, že vynucování povinného očkování považuje za nemravné a protiústavní za situace, kdy stát dosud nepřevzal odpovědnost za újmu způsobenou povinným očkováním a zároveň odmítá odškodňovat újmu způsobenou povinným očkováním i na základě stávající obecné právní úpravy.

15. Podle stěžovatelky jsou tak napadená rozhodnutí postavena jen na tom, že očkování je stanoveno vyhláškou a o jeho prospěšnosti je přesvědčen i ošetřující lékař, aniž by soudy zohlednily stěžovatelkou předestřené odborné nebo ústavněprávní otázky. Stěžovatelka se však domnívá, že měl být respektován názor a autonomie nezletilé (včetně jejího práva přebírat názory jednoho z rodičů), a pokud by nezletilá nebyla shledána způsobilou sama rozhodnout v dané otázce, měly soudy přikročit k důkladnému, a ne jen povrchnímu zjištění jejího nejlepšího zájmu, při zohlednění postoje nezletilé jako jedné z komponent zájmu dítěte.

16. K ústavní stížnosti se na výzvu Ústavního soudu vyjádřili také všichni účastníci a vedlejší účastnici řízení. Nezletilé vedlejší účastnici byl k zastupování v řízení o ústavní stížnosti usnesením ze dne 15. 5. 2018 č. j. II. ÚS 725/18-36 jmenován opatrovníkem Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

17. Krajský soud v Praze pokládá ústavní stížnost za nedůvodnou. Stěžovatelka podle něj v ústavní stížnosti opakuje argumentaci použitou již ve svém odvolání, s níž se krajský soud v napadeném rozhodnutí vypořádal; na jeho odůvodnění, na nějž krajský soud pro stručnost odkazuje, naopak v ústavní stížnosti v podstatě reagováno není.

18. Okresní soud v Nymburce rovněž shledává stížnostní argumentaci povětšinou stejnou, jako již byla uplatněna v řízení před obecnými soudy, pročež ve stručnosti plně odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí.

19. Vedlejší účastník řízení, otec nezletilé, navrhuje zamítnutí ústavní stížnosti, neboť v řízení podle něj nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky. S její námitkou podjatosti se již dostatečně vypořádal odvolací soud. Vedlejší účastník se ztotožňuje se závěry obecných soudů a poukazuje na to, že povinné očkování je institut všeobecně uznávaný a vyhodnocený jako potřebný, navíc nebyla prokázána jakákoli nebezpečná reakce nezletilé na jakékoli očkování, včetně jí podstoupených očkování dobrovolných, a očkování bylo doporučeno i jejím ošetřujícím dětským lékařem. Obecné soudy dostatečně zohlednily zájem nezletilé, náležitě vypořádaly všechny argumenty stěžovatelky i vedlejšího účastníka a zabývaly se též ustálenou judikaturou Ústavního soudu. Vedlejší účastník sám odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 k ústavní konformitě současné právní úpravy povinného očkování a s odkazem na nálezovou judikaturu k možnosti výjimky ze zákonné povinnosti očkování se nedomnívá, že

Sbirka_nalezu-91.indd 67 29.7.20 14:02

by stěžovatelka v daném případě dostatečně prokázala podmínky pro její naplnění.

20. K věci se vyjádřil též jmenovaný opatrovník nezletilé vedlejší účastnice, který se zabýval zejména otázkou participačních práv nezletilé. Vyjádření opatrovníka předcházela jeho osobní schůzka s nezletilou, přičemž záznam z ní je přílohou vyjádření opatrovníka. Z tohoto záznamu vyplývá, že opatrovník s nezletilou rozebral jak řízení před Ústavním soudem, tak předcházející řízení před obecnými soudy (jejich důvod a smysl, význam pro nezletilou), ptal se na její stanovisko k očkování i účasti na soudním řízení a poskytl jí též základní shrnutí různých postojů k očkování, včetně platné právní úpravy a probíhající společenské debaty.

21. V podaném vyjádření pak opatrovník nezletilé uvádí, že podle něj v daném případě, v němž proti sobě fakticky stáli oba rodiče nezletilé, nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, a ústavní stížnost je nedůvodná. Podle opatrovníka ovšem v řízení došlo k porušení participačních práv nezletilé, konkrétně práva na informace zaručeného čl. 13 a 42 Úmluvy o právech dítěte a čl. 3 Evropské úmluvy o výkonu práv dětí, práva být slyšena dle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a práva na rodinný život v jeho procesním aspektu ve spojení s právem na spravedlivý proces dle čl. 8 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nezletilá byla v řízení před obecnými soudy zastoupena kolizním opatrovníkem a byla též přímo slyšena soudem prvního stupně, avšak nebyly jí poskytnuty žádné neutrální informace o předmětu sporu (o otázce očkování s ní hovořili jen její rodiče) tak, aby si nezletilá mohla sama utvořit svůj názor na věc a tento později – nejlépe v období dvou až čtrnácti dnů po obdržení výchozích informací – u soudu sdělit. Poskytnutí informací od neutrální osoby – opatrovníka či soudu (soudce), kteří ostatně mohli svůj postup koordinovat – bylo o to důležitější v situaci názorového rozporu rodičů. Potřebné informace měly zahrnovat zejména vysvětlení předmětu neshody mezi rodiči, stanovisek jednotlivých stran, zákonné úpravy i prezentaci různých názorových proudů ve společnosti. Dále opatrovník vytýká, že nezletilá nebyla v řízení před obecnými soudy informována ani o svých právech, o soudním řízení jako takovém, jeho možném výsledku a důsledcích soudního rozhodnutí, ba dokonce nebyla – ani soudem, ani svým tehdejším kolizním opatrovníkem – informována o výsledku soudního řízení (o tom se podle svého vyjádření dozvěděla nejprve asi z rozhovoru vedlejšího účastníka, svého otce, s jeho přítelkyní, kterému byla přítomna v autě cestou od okresního soudu, a následně se otázala stěžovatelky, své matky, která jí informaci potvrdila). Účast nezletilé v řízení se tak soustředila toliko do jednorázového a jednostranného dotazování při slyšení u soudu; o výsledku řízení před okresním soudem se nezletilá dozvěděla od rodičů a o výsledku odvolacího řízení nebyla zpravena vůbec. Zpětně

Sbirka_nalezu-91.indd 68 29.7.20 14:02

subjektivně vnímá soudní řízení tak, jako by u soudu vůbec nebyla a její názor nebyl brán v potaz.

22. Závěrem vyjádření opatrovník sdělil aktuální názor nezletilé, která uvádí, že očkovat se nenechá nehledě na výsledek soudního řízení a že o výsledku řízení před Ústavním soudem si přeje být informována dopisem zaslaným na adresu matky (tj. stěžovatelky). V této souvislosti opatrovník pro inspiraci odkázal na britské soudní rozhodnutí v rodinné věci, jež bylo vydáno formou dopisu dítěti, o nějž se v řízení jednalo.

III. Posouzení Ústavního soudu

23. Na podkladě shora uvedených informací a argumentace jednotlivých účastníků a vedlejších účastníků řízení Ústavní soud posoudil opodstatněnost a důvodnost ústavní stížnosti a shledal, že ústavní stížnost je opodstatněná, avšak není zde důvod ke zrušení napadených rozhodnutí. Jak bude osvětleno níže, v řízení před obecnými soudy nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky; došlo však k porušení ústavně zaručených práv nezletilé vedlejší účastnice, a to zejména jejího práva být slyšena zaručeného čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a práva na projednání její věci v její přítomnosti zaručeného čl. 38 odst. 2 Listiny. Toto porušení nicméně nemělo vliv na samotný výsledek řízení před obecnými soudy a bylo částečně zhojeno v řízení před Ústavním soudem a naopak by nemohlo být zhojeno novým projednáním věci a rozhodnutím obecných soudů.

24. Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti setrvale vychází z právního názoru, že je vázán toliko petitem, nikoliv však odůvodněním ústavní stížnosti. Může proto napadená rozhodnutí přezkoumat i z hlediska dodržení jiných základních práv a svobod než těch, kterých se stěžovatel v ústavní stížnosti výslovně dovolává [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 827/18 ze dne 10. 4. 2018 (N 73/89 SbNU 121), bod 14; nález sp. zn. II. ÚS 1931/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 235/87 SbNU 811), bod 30; nález sp. zn. I. ÚS 1737/16 ze dne 12. 7. 2017 (N 124/86 SbNU 109), bod 40; nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), bod 31; nález sp. zn. IV. ÚS 799/15 ze dne 9. 7. 2015 (N 128/78 SbNU 37), bod 25; a nález sp. zn. I. ÚS 290/05 ze dne 23. 2. 2006 (N 44/40 SbNU 363); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná také z http://nalus.usoud.cz].

25. I když v projednávaném případě neobstojí argumentace stěžovatelky, kterou chtěla podpořit své námitky nespravedlivého a neudržitelného průběhu a výsledku řízení před obecnými soudy, nebrání tato skutečnost tomu, aby Ústavní soud napadený průběh a výsledek řízení přezkoumal i z hlediska jiných než stěžovatelkou dovolávaných ústavně zaručených práv [srov. nález sp. zn. III. ÚS 2396/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 53/73 SbNU 69), bod 13] a aby výjimečně zasáhl i tehdy, když zjistil, že v řízení v dané věci byla porušena ústavně zaručená práva nikoliv stěžovatelky, ale nezletilé vedlejší

Sbirka_nalezu-91.indd 69 29.7.20 14:02

účastnice, o niž – o souhlas se zásahem do její fyzické integrity – v dotčeném řízení šlo především. Ústavní soud přitom byl veden závazkem plynoucím z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., vyžadujícím, aby zájem dítěte (v anglickém originálním znění „the best interests of the child") byl předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, včetně činnosti soudů. Toto ustanovení, které má i procesní aspekt [viz obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 14 k právu dítěte, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem (čl. 3 odst. 1), ze dne 29. 5. 2013, CRC/C/GC/14, body 6 (c) a 85], dopadá samozřejmě i na řízení před Ústavním soudem a jeho činnost, stejně jako na činnost všech ostatních orgánů veřejné moci České republiky. Zjistí-li tak Ústavní soud, že v přezkoumávaném řízení před obecnými soudy došlo k porušení ústavně zaručených práv dítěte, jehož se řízení týkalo, je v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte povinen zasáhnout. Tak tomu bylo i v projednávaném případě, v němž z napadených rozhodnutí, vyjádření kolizního opatrovníka nezletilé v řízení před obecnými soudy a posléze z vyžádaného spisu Okresního soudu v Nymburce vyplynulo, že v řízení před okresním soudem a krajským soudem nebyla dostatečně respektována participační práva nezletilé vedlejší účastnice zaručená čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a čl. 38 odst. 2 Listiny. Obdobně Ústavní soud postupoval také v nálezu sp. zn. IV. ÚS 827/18 ze dne 10. 4. 2018, v němž shledal porušení ústavně zaručených práv tamní nezletilé vedlejší účastnice, a to zejména jejího práva být slyšena v soudním řízení ve své věci a práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces, které v důsledku vedlo i k porušení práva její matky, tamní stěžovatelky, na soudní ochranu v daném řízení (jednalo se o spor rodičů o volbu základní školy pro nezletilou vedlejší účastnici, která v něm však nebyla řádně slyšena a nebyl zjišťován její názor). Podobně též v nálezu sp. zn. II. ÚS 1931/17 ze dne 19. 12. 2017 Ústavní soud nad rámec neúspěšné argumentace tamního stěžovatele shledal porušení ústavně zaručených práv tamního nezletilého vedlejšího účastníka, byť šlo o porušení formálního či procesního charakteru, takže nebyl nutný kasační zásah Ústavního soudu (napadená rozhodnutí se týkala návrhu na nařízení předběžného opatření v rámci řízení ve věci péče o nezletilé, které následně dále probíhalo, a porušení práv nezletilého v něm bylo zhojeno).

26. V dalším odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud nejdříve vypořádá stěžovatelkou vznesené námitky o porušení jejích ústavně zaručených práv a následně se bude zabývat participačními právy nezletilé vedlejší účastnice.

A. Námitky porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky

27. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti uvádí několik okruhů námitek. Jednak napadá spravedlnost řízení před obecnými soudy; jednak se

Sbirka_nalezu-91.indd 70 29.7.20 14:02

dovolává svého práva vychovávat svou dceru a nutnosti náležitě zjišťovat a posuzovat konkrétní zájem nezletilé a zohlednit její názor; a jednak se domáhá aplikace výjimky ze zákonné očkovací povinnosti s odkazem na svou svobodu myšlení a svědomí.

28. Ústavní soud shledal, že první z uvedených námitek v daném případě postrádá ústavní rozměr; zbylé dvě námitky však nelze hodnotit jako *prima facie* neopodstatněné a Ústavní soud se jimi bude zabývat blíže.

29. Ústavní soud připomíná, že podle čl. 83 Ústavy České republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti, není tedy součástí soustavy obecných soudů a není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebo v rozhodnutí jej završujícím nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

30. Ústavní soud neshledal, že by v řízení před obecnými soudy došlo k pochybení zakládajícímu porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces. Ústavní soud nesdílí stěžovatelčinu námitku podjatosti soudce okresního soudu, kterou již ostatně plně vypořádal krajský soud v napadeném rozhodnutí, a to způsobem, kterému Ústavní soud nemá z ústavněprávního hlediska co vytknout (ostatně stěžovatelka tuto svou námitku v ústavní stížnosti uvedla jen velmi povšechně a s bližším odkazem právě na své podání učiněné v řízení před obecnými soudy). K tomu Ústavní soud připomíná, že postup soudce v řízení není důvodem k jeho vyloučení pro podjatost (§ 14 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). V řízení před obecnými soudy nedošlo k protiústavnímu krácení stěžovatelčiných procesních práv; stěžovatelce byla dána dostatečná možnost se vyjádřit a reagovat na argumenty protistrany, všechny stěžovatelčiny relevantní námitky a argumenty byly ze strany obecných soudů náležitě vypořádány (obecné soudy, zejména krajský soud, neopomněly ani stěžovatelčinu ústavněprávní argumentaci či její poukazy na možnou přetrvávající imunitu dcery) a stejně tak byly vypořádány i stěžovatelčiny důkazní návrhy, s uvedením důvodů pro neprovedení některých navrhovaných důkazů.

31. V souvislosti s dalšími, ústavně relevantními stížnostními námitkami pak Ústavní soud úvodem konstatuje, že v dané věci bylo jádrem sporu provedení očkování nezletilé vedlejší účastnice, které patří do okruhu tzv. povinných očkování, na něž se vztahuje zákonná povinnost podrobit se jim podle § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 2 a násl. prováděcí vyhlášky č. 537/2006 Sb., o očkování proti

Sbirka_nalezu-91.indd 71 29.7.20 14:02

infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů, (zde konkrétně se jednalo o očkování podle § 4 odst. 3 citované vyhlášky).

32. Problematikou povinného očkování, jakož i výjimečného nesankcionování dotčené zákonné povinnosti se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval. V nálezech sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011 (N 10/60 SbNU 97) a sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.) Ústavní soud konstatoval, že povinné očkování proti infekčním nemocem je evidentně opatřením v demokratické společnosti nezbytným pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých a jako takové může být přípustným omezením základních práv, včetně práva na ochranu soukromí. Tento institut neodporuje ani Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (Úmluvě o lidských právech a biomedicíně; vyhlášené pod č. 96/2001 Sb. m. s.), která v čl. 26 umožňuje omezit výkon práv a ochranných ustanovení v ní obsažených, pokud jsou taková omezení stanovena zákonem a nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. Možnost takových omezení se vztahuje i na čl. 5 a 6 této úmluvy, které zakotvují právo nebýt podroben jakémukoli zákroku v oblasti péče o zdraví bez svého svobodného a informovaného souhlasu, případně bez souhlasu zákonného zástupce, úřední osoby či jiné zákonem zmocněné osoby nebo orgánu, má-li být zákrok proveden nezletilé osobě, která není podle zákona způsobilá k udělení souhlasu se zákrokem. Přestože Ústavní soud, jakož ani jiné soudy, není oprávněn zasahovat do sféry expertní či politické, v rámci níž je určován mimo jiné i okruh povinných očkování, přezkoumal v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 českou právní úpravu povinného očkování z ústavněprávního pohledu a vyslovil obecné závěry o souladu § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví s postuláty Ústavy a Listiny.

33. V obou citovaných nálezech Ústavní soud rovněž připomněl, že přestože podle čl. 32 odst. 4 věty první Listiny je péče o děti a jejich výchova právem rodičů, není autonomie rodičů při rozhodování o zdravotnických zákrocích vůči jejich dětem absolutní. Může být výjimečně omezena, a to například i tehdy, pokud rodiče nesouhlasí se zdravotnickým zákrokem z náboženských důvodů [viz též nález sp. zn. III. ÚS 459/03 ze dne 20. 8. 2004 (N 117/34 SbNU 223)].

34. Ani zákonná povinnost podrobit se očkování podle § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví však nemůže platit absolutně. Jednak nelze opomíjet kategorický postulát čl. 4 odst. 4 Listiny ohledně nejzazší možné meze omezování základních práv. Jak připomněl Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14, „jako omezení základního práva musí být institut očkovací povinnosti doprovázen takovými zákonnými záruka-

Sbirka_nalezu-91.indd 72 29.7.20 14:02

mi, jež by minimalizovaly jeho zneužití a vyloučily lékařský výkon v případě, že nejsou dány podmínky pro jeho provedení. Aniž hodlá Ústavní soud zasahovat do odborných aspektů realizace očkování, konstatuje, že za takovou garanci považuje právní úpravu odstavců 2 a 3 ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví" (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 71). Jednak se pak v konkrétním případě může veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví naplňovaný prostřednictvím institutu povinného očkování dostat do kolize se základními právy a v takové situaci jim, v závislosti na konkrétních okolnostech případu, může být nucen ustoupit. Možnou výjimku z vynucování zákonné očkovací povinnosti Ústavní soud v dosavadní judikatuře shledal ve vztahu k zachování práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru podle čl. 16 Listiny (nález sp. zn. III. ÚS 449/06, citovaný výše) a svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání dle čl. 15 Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. 12. 2015 (N 220/79 SbNU 527)].

35. Svobodu svědomí, které se dovolává i stěžovatelka v nyní projednávaném případě, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.) spojil s rozhodnutími jednotlivce učiněnými v určitých konkrétních situacích, „tady a teď", pociťovanými jako hluboce prožitá povinnost, a blíže doplnil: „Nejde tedy o postoj jednotlivce k abstraktním problémům platný jednou provždy a ve všech situacích. V rozhodnutí diktovaném svědomím jde o splynutí pro jednotlivce závazné mravní normy s jím vyhodnocenou situací. (…) Strukturálním znakem svědomí je kromě souvztažnosti k normě a zároveň k situaci i osobní prožitek bezpodmínečné povinnosti. (…) Jde o vážné, mravní, na kategorie dobro a zlo orientované rozhodnutí (…), které jednotlivec prožívá jako závaznou povinnost či jako bezpodmínečný příkaz k určitému chování. (…) Ve specifickém mravním charakteru a v jeho vztahu k osobní morální pravdivosti či opravdovosti, která rozhodnutí propůjčuje bezpodmínečnost, spočívá rozlišení mezi rozhodnutím učiněným toliko poukazem na motivaci politickou či ideologickou (jde o externí veličiny nepromítnuté do vnitřní morální roviny) nebo na psychický stav (který existuje bez nutnosti činit morální soud)."

36. V pozdějším nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14, citovaném výše, Ústavní soud formuloval test oprávněnosti světské výhrady svědomí, která jinak může mít nejrůznější obsah vždy determinovaný konkrétním přesvědčením, které nositele základního práva k této výhradě motivuje. Tento test spočívá ve zkoumání čtveřice postulátů, jež musí být naplněny kumulativně: 1. ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí; 2. naléhavost důvodů, jež k podpoře své výhrady nositel základní svobody uvádí; 3. konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby; a 4. společenské dopady, jež může v konkrétním případě akceptovaná sekulární výhrada svědomí mít. V případě splnění všech nastolených požadavků Ústavní soud

Sbirka_nalezu-91.indd 73 29.7.20 14:02

požaduje, aby nebylo trváno na povinném očkování dané osoby, tedy aby očkovací povinnost nebyla vůči ní sankcionována, případně jinak vynucována (nález sp. zn. I. ÚS 1253/14, body 42 až 43).

37. V témže nálezu Ústavní soud zároveň závěrem zdůraznil, že odmítnutí povinného očkování z důvodu ať náboženské, či světské výhrady svědomí nicméně musí zůstat restriktivně vnímanou výjimkou, nikoli dispensem přiznaným bez dalšího určité skupině osob. Výjimka ze zákonné povinnosti při uplatnění světské výhrady svědomí „přichází v úvahu jen v mimořádných případech, úzce svázaných s osobou, na kterou se očkovací povinnost vztahuje, nebo s osobami jí blízkými (vysoce nežádoucí odezva předchozí vakcinace u této osoby, u jejího dítěte apod.). Opak by popíral skutečnost, že institut povinné vakcinace slouží k ochraně veřejného zdraví, jejíž zákonnou preferenci pro daný účel aproboval Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 19/14 a sp. zn. Pl. ÚS 16/14. Neznamená to však, že by při splnění vysoce nastavených kritérií nemohla být výhrada světského svědomí uplatněna po právu“ (nález sp. zn. I. ÚS 1253/14, bod 51).

38. V nyní posuzovaném případě ze stěžovatelčiných podání vyplývá, že nepřímo zpochybňuje samu zákonnou povinnost, aby se nezletilá vedlejší účastnice podrobila stanovenému očkování. Jak ovšem vyplývá ze shora představené judikatury Ústavního soudu, tato zákonná povinnost se obecně vztahuje i na nezletilou vedlejší účastnici – ledaže by se v jejím případě uplatnila některá z výjimek, včetně možné oprávněné výhrady svědomí vznesené jedním z rodičů. V této souvislosti Ústavní soud konstatuje, že výhrada svědomí je uplatnitelná i v řízení, v němž se rozhoduje o nahrazení nesouhlasného stanoviska jednoho z rodičů k očkování dítěte, neboť i nahrazení nesouhlasného stanoviska rodiče může představovat formu vynucování očkovací povinnosti. Tedy přesto, že péče o děti a jejich výchova je právem obou rodičů (čl. 32 odst. 4 Listiny) a ti oba vykonávají rodičovskou odpovědnost, může dojít k situaci, kdy jeden z rodičů uplatní ve vztahu k zákonné povinnosti očkování dítěte (které ještě není plně způsobilé k poskytnutí souhlasu s tímto zákrokem) natolik silnou výhradu svědomí, že jí bude muset ustoupit jak vynucení dané zákonné povinnosti, tak i (slabší) přesvědčení a stanovisko druhého rodiče neoponujícího zákonné povinnosti.

39. Stěžovatelčina námitka výhrady svědomí vůči očkovací povinnosti tedy byla v řízení před obecnými soudy vznesena relevantně a bylo nutné se jí zabývat a posuzovat její oprávněnost. To ostatně také krajský soud učinil, avšak v daném případě neshledal naplněné podmínky pro aplikaci výjimky ze zákonné povinnosti, a to zejména vzhledem k nejednotnému postoji obou rodičů a předchozímu provedení očkování povinných i nepovinných u nezletilé vedlejší účastnice, aniž by u ní byly zjištěny nějaké nežádoucí reakce na tato očkování.

Sbirka_nalezu-91.indd 74 29.7.20 14:02

40. Ústavní soud se shoduje se závěrem krajského soudu, že v projednávaném případě nejsou dány podmínky pro výjimečné nevynucování očkovací povinnosti u nezletilé vedlejší účastnice z důvodu námitky výhrady svědomí stěžovatelky jako matky nezletilé. Stěžovatelka svůj postoj k očkování nezletilé opírá především o své obavy o zdraví nezletilé, pramenící z informací o nežádoucích účincích vakcín, které se vyskytly jak v jejím širším okolí, tak v podobě méně závažných účinků u samotné nezletilé a v podobě velmi závažné negativní reakce na očkování proti rakovině děložního čípku u příbuzné nezletilé vedlejší účastnice. Dále stěžovatelka poukazuje na své pochybnosti o nezbytnosti očkování s tím, že nezletilá možná má stále dostatek potřebných protilátek, a připomíná absenci odpovědnosti státu za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním. V řízení před obecnými soudy pak stěžovatelka odkazovala též na zdravý životní styl a alternativní přístup k nemocem vyznávaný svou rodinou, mizivou šanci nákazy očkovanými nemocemi a nedostatečnou účinnost vakcín.

41. Ústavní soud zdůrazňuje, že oprávněnou výhradu svědomí nelze ztotožňovat s jakýmkoliv subjektivně vnímaným nesouhlasem s právní povinností (srov. Jäger, P. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 377); nýbrž tento nesouhlas musí být svým nositelem vnímán jako bezpodmínečná povinnost respektování určité závazné mravní normy v konkrétním situaci, musí jít o vážné, mravní rozhodnutí v rovině dobra a zla. Takový nesouhlas pak může vyplývat i ze silného přesvědčení ohledně možnosti nevratného poškození zdraví osoby blízké (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1253/14, citovaný výše, bod 45); nicméně Ústavní soud takové okolnosti u stěžovatelky neshledal. Stěžovatelka poukazuje toliko na méně závažnou reakci samotné nezletilé na očkování před osmi lety, kterou však v řízení před obecnými soudy nijak neprokázala a praktický lékař nezletilé vedlejší účastnice ji podle svého vyjádření nezaznamenal; a dále na sice závažnou reakci u své příbuzné, avšak reakci na zcela jiné očkování, a to z kategorie nepovinných (a navíc očkování dostupné v České republice teprve od nedávné doby a vzbuzující vícero diskuzí), a tedy postrádající větší relevanci. Takové důvody, a to ani ve spojení se stěžovatelčinou preferencí zdravého životního stylu a jejími obecnými odkazy na nežádoucí účinky očkování v dalších případech, nesvědčí o tak silném mravním a morálním základě a nejsou natolik naléhavé, aby v dané situaci mohly založit oprávněnou výhradu svědomí stěžovatelky vůči zákonné očkovací povinnosti, a to tím spíše za situace, kdy otec nezletilé má k jejímu očkování kladný postoj. Jako projev ústavně chráněné svobody svědomí pak nelze hodnotit ani pochybnosti stěžovatelky o nezbytnosti a účinnosti očkování, ani její argumentaci absencí právní úpravy odpovědnosti státu za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním. K tomu Ústavní soud, jako obiter

Sbirka_nalezu-91.indd 75 29.7.20 14:02

dictum, dodává, že posledně uvedený argument – nedostatečnosti současné právní úpravy očkování a odpovědnosti státu za újmu jím způsobenou – sice není spojen se svobodou svědomí jednotlivců, nicméně má pádný základ, na nějž opakovaně poukázal i Ústavní soud ve svých dřívějších nálezech (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, citovaný výše, bod 87; a nález sp. zn. I. ÚS 1253/14, citovaný výše, body 52 a 53). Ústavní soud soustavně připomíná, že ve světle lidskoprávních dokumentů a standardů se úkolu přijetí takové řádné a odpovídající právní úpravy odpovědnosti státu nelze zříci.

42. Lze shrnout, že není vyloučeno, aby výhrada svědomí jednoho z rodičů vůči zákonné očkovací povinnosti byla úspěšně uplatněna i v situaci názorového sporu mezi rodiči ohledně očkování jejich dítěte; v takovém případě však bude nutno vážit svobodu svědomí rodiče oponujícího očkování (čl. 15 odst. 1 Listiny) nejen s veřejným zájmem na ochraně zdraví, ale také s totožnou svobodou svědomí druhého rodiče, při zohlednění, že právo na péči o dítě a jeho výchovu náleží oběma rodičům (čl. 32 odst. 4 Listiny). Dostatečně naléhavé důvody pro oprávněnost namítané výhrady svědomí navíc nelze založit na předchozí špatné zkušenosti s očkováním spočívající v projevu méně závažných vedlejších účinků očkování u dotčeného dítěte ani na poukazu na velmi závažnou reakci jiné osoby na zcela odlišné nepovinné očkování ani na samotných pochybnostech o přínosu očkování pro dotčené dítě.

43. Stěžovatelka tedy v řízení před obecnými soudy ani před Ústavním soudem nevznesla dostatečně naléhavé důvody pro svou výhradu svědomí, a tudíž – aniž by bylo nutné zabývat se naplněním zbylých tří postulátů (tedy ani posouzením společenských dopadů odmítnutí očkování) – její námitka výhrady svědomí nebyla shledána oprávněnou a nemohla odůvodnit výjimečnou nemožnost vynucovat vůči ní zákonnou povinnost očkování nezletilé. Při posouzení dané věci pak nezůstal opomenut ani zájem samotné nezletilé vedlejší účastnice. Obecné soudy se zabývaly jejím aktuálním zdravotním stavem a ověřovaly, zda zde není nějaká okolnost bránící její vakcinaci, resp. nahrazení nesouhlasného stanoviska stěžovatelky. V řízení byl zjištěn názor nezletilé a její stanovisko a postoj byly vzaty v úvahu, neboť právě s ohledem na ně okresní soud v napadeném rozhodnutí závěrem poukázal na „faktickou neproveditelnost“ sporného přeočkování nezletilé v dané situaci.

44. Za popsaných okolností nelze shledat ani nezákonný a nepřiměřený zásah do stěžovatelčiných rodičovských práv pečovat o dceru a vychovávat ji. Napadená rozhodnutí obecných soudů nesvědčí ani o žádném zásahu do stěžovatelčiny svobody projevu, včetně práva předávat informace své dceři, zde nezletilé vedlejší účastnici.

45. Ústavní soud uzavírá, že napadenými soudními rozhodnutími nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod

Sbirka_nalezu-91.indd 76 29.7.20 14:02

stěžovatelky. Ústavní stížnost proto byla zamítnuta podle § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

B. Participační práva nezletilé vedlejší účastnice

1. Obecná východiska a relevantní právní úprava

46. Problematikou participace nezletilých dětí v soudních řízeních, která se jich dotýkají, se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 1265/16 ze dne 19. 6. 2018 (N 114/89 SbNU 723), body 34 a 41; nález sp. zn. IV. ÚS 827/18 ze dne 10. 4. 2018 (N 73/89 SbNU 121), body 16 a násl.; nález sp. zn. II. ÚS 2866/17 ze dne 28. 2. 2018 (N 39/88 SbNU 535), body 41 a násl.; nález sp. zn. II. ÚS 1931/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 235/87 SbNU 811), body 32 a násl.; nález sp. zn. I. ÚS 3038/16 ze dne 5. 6. 2017 (N 94/85 SbNU 593), body 13 a násl.; nález sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431); nález sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. 2. 2014 (N 18/72 SbNU 217), body 30 a násl.; nález sp. zn. III. ÚS 3363/10 ze dne 13. 7. 2011 (N 131/62 SbNU 59); nález sp. zn. III. ÚS 3007/09 ze dne 26. 8. 2010 (N 172/58 SbNU 503); či nález sp. zn. II. ÚS 1945/08 ze dne 2. 4. 2009 (N 80/53 SbNU 11), body 15 a násl.]. V rámci své judikatury k této problematice se Ústavní soud dosud věnoval ponejvíce potřebě zjišťovat názor dítěte, včetně způsobu zjišťování tohoto názoru či váhy, která mu má být přikládána v rámci hledání a posuzování nejlepšího zájmu dítěte. Ústavní soud přitom zdůrazňuje právo nezletilých dětí, které jsou účastníky řízení, být slyšeny a zapojeny do řízení nejen v kontextu řízení ve věci péče o nezletilé, ale i v kontextu sporných řízení nesouvisejících s péčí a výchovou nezletilých.

47. Participační práva dětí se na ústavní úrovni obecně opírají zejména o čl. 12 Úmluvy o právech dítěte, který v odstavci 1 zakotvuje právo dítěte, které je schopno formulovat své vlastní názory, tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž jeho názorům musí být věnována odpovídající pozornost; v odstavci 2 konkretizuje právo dítěte být slyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká. Mimoto též Evropská úmluva o výkonu práv dětí, vyhlášená pod č. 54/2001 Sb. m. s., v čl. 3 upravuje právo dítěte na informace a na vyjádření názoru v řízení, které se jej týká, tedy právo dostávat příslušné informace, právo být konzultováno a moci vyjádřit svůj názor a právo být informováno o možných důsledcích vyhovění jeho názoru a o možných důsledcích jakéhokoliv rozhodnutí. Na vnitrostátní úrovni je pak i pro nezletilé účastníky řízení relevantní právo každého, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny.

Sbirka_nalezu-91.indd 77 29.7.20 14:02

48. Ústavní soud konstantně připomíná, že v řízení, jež se bezprostředně dotýká nezletilého dítěte, nelze na toto dítě nahlížet jako na pouhý objekt, o němž rozhodují jiní, či ho stavět jen do role pasivního pozorovatele událostí, ale je třeba jej vnímat jako důležitý subjekt práva a účastníka řízení a takto k němu přistupovat (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1945/08, citovaný výše, bod 17; či nález sp. zn. II. ÚS 2866/17, citovaný výše, bod 44). Ústavní soud tak chápe i právo dítěte na slyšení šířeji než jako pouhou možnost vyjádření svého názoru na projednávanou problematiku; toto právo je nutno vykládat též v kontextu obecnějšího práva být přítomen projednávání své věci a pojímat jej jako důležitou záruku, že o právech dětí není rozhodováno bez jejich účasti. Dětem je třeba umožnit účast na řízení, které se jich týká, v závislosti na jejich věku a rozumové a citové vyspělosti (nález sp. zn. I. ÚS 3038/16, citovaný výše, bod 13; nález sp. zn. I. ÚS 3304/13, citovaný výše, bod 38). Možnost realizace práva být přítomen projednání své věci pak mimo jiné předpokládá, že účastník musí být vůbec zpraven o vedení řízení ve své věci.

49. V kontextu projednávaného případu Ústavní soud akcentuje, že účast dítěte v řízení a jeho právo být slyšeno nemůže spočívat v pouhém pohovoru soudce s dítětem, resp. zjištění názoru dítěte prostřednictvím jiných osob. Podle Výboru pro práva dítěte zahrnuje účinné naplnění čl. 12 Úmluvy o právech dítěte, tedy práva dítěte být slyšeno, pět základních kroků: přípravu, samotné slyšení, posouzení schopnosti dítěte, informování dítěte o pozornosti věnované jeho názoru (o váze jeho názoru), opravné prostředky/možnosti nápravy (viz obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 12 k právu dítěte být slyšeno, ze dne 20. 7. 2009, CRC/C/GC/12, body 40 až 47). V rámci přípravy na slyšení přitom dítě musí být především vůbec informováno o svém právu vyjádřit názor a také o tom, jaký vliv bude mít jeho názor na výsledek řízení. Podobně i později, po provedení slyšení dítěte, je třeba dítě informovat o výsledku řízení a vysvětlit mu, jak byl jeho názor zohledněn. Na základě této informace se pak dítě může mimo jiné rozhodnout podat stížnost či odvolání. Dítě musí mít přístup k opravným prostředkům proti porušení svého práva být slyšeno v rámci soudního či správního řízení.

50. Další komunikaci s dítětem, nad rámec provedení vlastního výslechu či slyšení dítěte, a nutnost poskytnout mu všechny relevantní informace akcentuje také Evropská úmluva o výkonu práv dětí, která v tomto ohledu ukládá určité povinnosti jak soudnímu orgánu, tak zástupci dítěte [čl. 6 písm. b) a čl. 10 písm. a) a b) této úmluvy].

51. Práva dítěte napříč soudním řízením jsou dále rozpracována v Pokynech Výboru ministrů Rady Evropy o justici vstřícné k dětem, ze dne 17. 11. 2010 (Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice). V nich je nejprve zdůrazněna pětice zá-

Sbirka_nalezu-91.indd 78 29.7.20 14:02

kladních principů a mezi nimi je na prvním místě uveden princip účasti dítěte, v jehož rámci je mimo jiné apelováno, aby děti byly považovány za řádné nositele práv a mohly všechna svá práva vykonávat způsobem, který přihlíží k jejich schopnosti formulovat své vlastní názory i k okolnostem případu. V rámci podrobnějších doporučení pak Výbor ministrů připomíná, že soudní rozhodnutí, která se dotýkají dětí, by dětem měla být řádně a srozumitelně odůvodněna a vysvětlena, a to zejména v případě, že názorům dítěte nebylo vyhověno. V tomto ohledu by měl být činný i zástupce dítěte v řízení (či zákonný zástupce), který by dítěti dále měl vysvětlit také možnosti využití nápravných mechanismů. Výbor ministrů přitom obecně apeluje, aby děti v řízení, kde by mohl být střet zájmů mezi stranami, měly právo na své vlastní zastoupení, svým vlastním jménem (část IV, body 49, 75 a 37 citovaných Pokynů).

52. Ústavní a mezinárodněprávní principy vztahující se k zapojení dětí do soudních řízení či jiných procesů rozhodování o jejich záležitostech a k efektivní účasti dětí v takových procesech jsou reflektovány také na zákonné úrovni. Právo dítěte vyjádřit se k záležitosti, která se jej týká, je upraveno v § 867 (vůči soudu) a § 875 (vůči rodičům) zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, v § 100 odst. 3 občanského soudního řádu a v § 8 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. V § 867 odst. 1 a § 875 odst. 2 občanského zákoníku – ve shodě se širším chápáním práva dítěte být slyšeno – je přitom zahrnuta také nutnost poskytnout dítěti před zjištěním jeho názoru potřebné informace, aby si mohlo vytvořit vlastní názor a pak jej sdělit. Informování dítěte o souvislostech soudního řízení je pak stanoveno v § 20 odst. 4 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož v řízení, jehož účastníkem je nezletilý, který je schopen pochopit situaci, soud postupuje tak, aby nezletilý dostal potřebné informace o soudním řízení a byl informován o možných důsledcích vyhovění svému názoru i důsledcích soudního rozhodnutí; obdobnou povinnost vůči nezletilému přitom má i jeho zákonný zástupce nebo opatrovník. Tímto opatrovníkem je v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé zpravidla orgán sociálně-právní ochrany dětí (§ 469 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních), který je § 8 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí speciálně zavázán předat dítěti, o němž se rozhoduje a jež je schopno posoudit dosah a význam takového rozhodnutí, informace o všech závažných věcech týkajících se osoby dítěte.

2. Posouzení projednávaného případu

53. Jak vyplývá z popisu průběhu řízení před obecnými soudy i z vyjádření samotné nezletilé vedlejší účastnice, které bylo v době řízení jedenáct až dvanáct let, její zapojení do soudního řízení spočívalo toliko v provedení

Sbirka_nalezu-91.indd 79 29.7.20 14:02

pohovoru se soudcem u soudu prvního stupně, jehož předmětem byla problematika sporného očkování; jiným způsobem nebyla nezletilá obecnými soudy kontaktována a nebylo s ní komunikováno, vyjma výzvy k účasti na jednání u krajského soudu, z něhož ji ovšem matka omluvila. Nezletilá byla v řízení zastoupena kolizním opatrovníkem, orgánem sociálně-právní ochrany dětí, který s ní však v praxi nijak nekomunikoval, blíže se s ní neseznámil a neposkytoval jí žádné informace či vysvětlení týkající se dotčeného soudního řízení a v něm projednávané záležitosti. Během řízení tak s nezletilou bylo zacházeno spíše jako s pouhým zdrojem informací než jako s plnohodnotným účastníkem a aktérem řízení. Podle svého vlastního vyjádření měla nezletilá z řízení před obecnými soudy nakonec pocit, jako by vlastně u soudu vůbec nebyla a nebylo bráno v potaz, co říká.

54. Právo dítěte být slyšeno v jakémkoli soudním řízení, které se jej dotýká, zaručené především čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, se neomezuje na pouhé zjištění názoru dítěte na projednávanou záležitost, ale zahrnuje také další komunikaci s dítětem a informování jej o řízení. Dítě by tak předem mělo být vůbec seznámeno s tím, že má právo se vyjádřit k dané věci a že jeho názor má být soudem odpovídajícím způsobem zohledněn (nemusí mu však býti vyhověno). Následně pak dítěti má být sděleno a vysvětleno, jak soud o záležitosti, která se jej dotýká, rozhodl, jak bylo v praxi zohledněno vyjádřené stanovisko dítěte, a zejména pakliže mu nakonec nebylo vyhověno, z jakých důvodů se tak stalo. Uvedené požadavky přitom předpokládají, že dítě je vůbec informováno o vedení řízení ve své záležitosti i o jeho skončení, což úzce souvisí i s jeho právem být přítomno projednání své věci, resp. účastnit se projednání své věci.

55. Ústavní soud zároveň dodává, že toto právo dítěte na slyšení a na účast při jednání soudu pochopitelně není absolutní, ale vždy je třeba přihlédnout k nejlepšímu zájmu dítěte, který v konkrétním případě, například u dětí velmi nízkého věku, může vést k tomu, že názor dítěte nebude soudem zjišťován či dítě nebude o řízení blíže informováno (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3304/13, citovaný výše, bod 57, a nález sp. zn. IV. ÚS 827/18, citovaný výše, body 20–21). Je třeba myslet též na to, že právo dítěte být slyšeno je skutečně jeho právem, nikoli povinností (nález sp. zn. II. ÚS 2866/17, citovaný výše, bod 50). Zásadně, pokud je to dítě schopno pochopit, by však minimálně mělo být informováno o tom, že právo být slyšeno vůbec má a co je jeho obsahem, včetně možnosti k věci se nevyjádřit a do řízení nebýt nijak zapojeno. Ústavní soud zdůrazňuje, že právo dítěte podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte není obecně vázáno na žádný věkový limit (viz i obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 12, citovaný výše, bod 21). Konkrétní realizace čl. 12 Úmluvy o právech dítěte (způsob a obsah komunikace s dítětem, forma sdělení dítěte, váha jeho názoru) v jednotlivém

Sbirka_nalezu-91.indd 80 29.7.20 14:02

případě přitom samozřejmě musí reflektovat věk a vyspělost dotčeného dítěte, případně i další relevantní okolnosti případu.

56. V projednávané věci však nebyl žádný zřejmý důvod, aby právo nezletilé vedlejší účastnice být slyšena v řízení, v němž se fakticky jednalo o zásahu do její fyzické integrity, bylo nějak omezeno. Přesto však nezletilá nebyla s vedením soudního řízení nijak blíže seznámena, nebylo jí sděleno, proč se řízení vede, jaká má v řízení práva, proč je dotazována na svůj názor a jak její stanovisko bude následně zohledněno, a zejména ze strany státních orgánů vůbec nebyla informována a nebylo jí vysvětleno, jak nakonec ve věci bylo rozhodnuto, proč a jak bylo naloženo s jejím názorem. O výroku rozsudku okresního soudu byla nezletilá toliko nepřímo informována svými rodiči (poprvé informaci zaslechla v rozhovoru vedlejšího účastníka s třetí osobou, jemuž byla přítomna cestou od okresního soudu) a o vedení odvolacího řízení ani o jeho výsledku fakticky nebyla zpravena vůbec. Bylo tak jednoznačně porušeno její právo na participaci na řízení, které se jí dotýká, podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.

57. V řízení, jehož účastníkem je nezletilé dítě, nemůže soud bez dalšího spoléhat na to, že se dítěti dostane potřebného poučení o jeho právech a o soudním řízení vůbec ze strany jeho zákonných zástupců či například ustanoveného opatrovníka. Naopak, jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. I. ÚS 3304/13 (citovaný výše, body 42 a 61), je to vždy soud, který je odpovědný za dodržování všech aspektů práva na spravedlivý proces v řízení, které je před ním vedeno, tedy včetně práva dítěte být v takovém řízení slyšeno a účastnit se jej; přitom ani ustanovení opatrovníka nezbavuje soud povinnosti dítě do řízení zapojit, pokud to není v rozporu s jeho nejlepším zájmem. Také podle zákona o zvláštních řízeních soudních je povinností soudu postupovat tak, aby nezletilý účastník řízení dostal potřebné informace jak o soudním řízení, tak o možných důsledcích vyhovění svému názoru a o důsledcích soudního rozhodnutí (§ 20 odst. 4 tohoto zákona). Na tuto povinnost nemůže soud bez dalšího rezignovat, přestože obdobná povinnost je stanovena i pro zákonného zástupce a opatrovníka dítěte. Je samozřejmě možné, že v konkrétním případě, v závislosti na jeho okolnostech, bude shledána jako nejpříhodnější forma komunikace soudu s dítětem nikoli komunikace přímá, ale prostřednictvím opatrovníka, zákonného zástupce či jiné osoby. I v takovém případě je však na soudu, aby bděl nad realizací čl. 12 Úmluvy o právech dítěte, včetně náležitého informování dítěte. Ovšem pokud je dítě způsobilé a v konkrétním případě není rozporné s jeho nejlepším zájmem, aby bylo vyslechnuto přímo soudem (soudcem) v rámci zjišťování názoru dítěte, pak zásadně není důvodu, aby následně nebylo zpraveno přímo soudem též o výsledku řízení, včetně zhodnocení názoru a zájmu dítěte i důsledků rozhodnutí pro dítě (ledaže by to bylo v rozporu s jeho nejlepším zájmem). Takové informování dítěte přímo ze

Sbirka_nalezu-91.indd 81 29.7.20 14:02

strany soudu jako nestranné a neutrální autority je pak zcela zásadní tam, kde jiné osoby blízké dítěti, zejména jeho rodiče, v soudním řízení vystupují proti sobě a oponují si, a tak poté nemusí být ani schopny dítě nezkresleně informovat o průběhu a výsledku řízení. To se ostatně zřejmě stalo i v projednávaném případě při řízení před okresním soudem, o jehož výsledku nezletilou vedlejší účastnici bezprostředně po jeho skončení řádně neinformovali ani její rodiče (stěžovatelka a vedlejší účastník; o vedení ani výsledku odvolacího řízení tito nezletilou neinformovali vůbec).

58. V tomto ohledu Ústavní soud dále připomíná, že podle občanského zákoníku by dítěti, o jehož zájmech se rozhoduje, měly být poskytnuty nejen informace o dotčeném soudním řízení, ale také potřebné informace týkající rozhodované záležitosti samotné, tak aby si na ni dítě mohlo vytvořit vlastní názor a tento následně sdělit (§ 867 odst. 1; obdobná povinnost je uložena též rodičům dítěte v § 875 odst. 2). Nejde samozřejmě o to dítě přesvědčit o nějakém „správném" názoru či názoru, který zastává sám soud (soudce), případně jím pověřená osoba hovořící s dítětem. Důležité je poskytnout dítěti jemu přístupnou formou možnost, aby si samo utvořilo vlastní názor, což je obzvláště důležité v situaci, kdy takovou možnost a všechny potřebné informace dítě nezíská přímo od rodičů či v rodině nebo kdy jsou rodiče ohledně dané věci ve sporu a každý z nich dítě přesvědčuje o svém vlastním názoru a stanovisku. I v nynějším případě upozornil opatrovník nezletilé vedlejší účastnice v řízení před Ústavním soudem, že ani takové základní a shrnující informace o problematice očkování se nezletilé v řízení před obecnými soudy nedostalo. To se pak samozřejmě mohlo projevit i v aktuálně pevně zastávaném postoji nezletilé k očkování.

59. Nezletilé vedlejší účastnici byl k zastupování v řízení ustanoven kolizní opatrovník – orgán sociálně-právní ochrany dětí, který je ze zákona pověřen ochranou oprávněných zájmů nezletilých dětí. Toto zastoupení ovšem bylo v zásadě čistě formální – opatrovník s nezletilou nijak nekomunikoval, sešel se s ní pouze jedinkrát, a to při provedení pohovoru se soudcem, nezletilé nesděloval žádné relevantní informace – ani k řízení, ani k vlastní projednávané záležitosti – ani nezjišťoval její vlastní názor na věc. Přestože nezletilá vedlejší účastnice evidentně byla schopna pochopit fakt vedení soudního řízení, a o čem se v něm jedná, její kolizní opatrovník v řízení před obecnými soudy ji vůbec neseznámil se skutečností, že ji v řízení zastupuje a jak tak bude činit, nijak ji sám nekontaktoval, nezjišťoval její stanovisko k věci a nesdělil jí své stanovisko ohledně jejího nejlepšího zájmu, nevysvětlil jí, jak bylo rozhodnuto u okresního soudu, neinformoval ji nijak o průběhu řízení, včetně toho, že bylo vedeno také odvolací řízení u krajského soudu a jak toto řízení dopadlo, ba dokonce v odvolacím řízení neučinil žádný úkon a nijak se nevyjádřil. Přitom i podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí byl kolizní opatrovník v rámci soudního řízení povinen

Sbirka_nalezu-91.indd 82 29.7.20 14:02

nezletilou informovat o všech závažných věcech týkajících se její osoby (§ 8 odst. 3 uvedeného zákona). Z popsaného je patrné, že zastoupení nezletilé vedlejší účastnice v řízení před obecnými soudy bylo zcela formální, bez materiálního naplnění, čímž v důsledku bylo porušeno právo nezletilé vedlejší účastnice být přítomna – účastnit se – projednání své věci dle čl. 38 odst. 2 Listiny.

60. Ústavní soud akcentuje, že i v řízení ve věci péče soudu o nezletilé je třeba rozlišovat mezi zástupci a účastníky řízení. Je-li v řízení nezletilému dítěti ustanoven opatrovníkem orgán sociálně-právní ochrany dětí, nestává se tento orgán účastníkem a stranou řízení, ale je stále výlučně zástupcem dítěte, které naopak má postavení účastníka řízení. Funkcí kolizního opatrovníka je pak ochrana zájmů a práv opatrovance, nikoliv bez dalšího prosazování vlastních představ či dokonce zájmů – použitím tohoto institutu stát demonstruje svou odpovědnost za blaho dítěte a mimo jiné naplňuje též právo dětí a mladistvých na zvláštní ochranu dle čl. 32 odst. 1 Listiny (viz nález sp. zn. I. ÚS 3304/13, citovaný výše, bod 42). Opatrovnictví také zásadně předpokládá určitou míru kontaktu a komunikace mezi opatrovníkem a opatrovancem, ledaže by to odporovalo nejlepšímu zájmu opatrovance či by to objektivně nebylo možné (například by opatrovanec nebyl schopen komunikace s opatrovníkem). Pokud dojde k neshodě mezi stanoviskem kolizního opatrovníka ohledně „objektivního" zájmu opatrovaného dítěte a vlastním názorem či přáním dotčeného dítěte, pak je záhodno tuto odlišnost dítěti vysvětlit. K takovému kontaktu ani vysvětlení mezi nezletilou vedlejší účastnicí a jejím kolizním opatrovníkem v řízení před obecnými soudy však nedošlo.

61. Ze všech popsaných důvodů Ústavní soud shledal, že v řízení před obecnými soudy byla porušena ústavně zaručená práva nezletilé vedlejší účastnice být slyšena v řízení, které se jí dotýká, a být přítomna projednání své věci dle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a čl. 38 odst. 2 Listiny. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že zmíněná základní práva nezletilé vedlejší účastnice byla relevantní i ve věci projednávané před obecnými soudy, tj. ve věci rozhodování o provedení tzv. povinného očkování nezletilé, které je stanoveno zákonem. Skutečnost, že souzená záležitost se týká obecné zákonné povinnosti dítěte, nezbavuje dítě jeho procesních práv v dotčeném řízení, včetně práva sdělit svůj názor a práva být informováno o výsledku řízení a posouzení svého názoru. Proto i nezletilá vedlejší účastnice měla být v řízení před obecnými soudy – a to ze strany všech zúčastněných dospělých osob (soudců, pracovnic kolizního opatrovníka i svých rodičů) – brána jako důležitý subjekt řízení a nositelka práv, nikoli jako objekt ochrany či pasivní pozorovatelka, a mělo s ní být zacházeno tak, aby vnímala, že o záležitosti, která se jí bezprostředně dotýká, není rozhodováno bez její účasti.

Sbirka_nalezu-91.indd 83 29.7.20 14:02

62. Shledané porušení ústavně zaručených práv bylo v souladu s § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vysloveno ve výroku tohoto nálezu.

IV. Závěr

63. Ústavní soud shrnuje, že ústavní stížností napadenými rozhodnutími Krajského soudu v Praze a Okresního soudu v Nymburce nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky, především namítané právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, právo vychovávat dceru a pečovat o ni dle čl. 32 odst. 4 Listiny a svoboda myšlení a svědomí dle čl. 15 odst. 1 Listiny. Naopak však v řízení předcházejícím vydání napadených rozhodnutí došlo k porušení ústavně zaručených práv nezletilé vedlejší účastnice na participaci (být slyšena) na řízení, které se jí dotýká, a na projednání její věci v její přítomnosti dle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a čl. 38 odst. 2 Listiny. Uvedená práva byla porušena tím, že nezletilé nebyly ze strany soudů poskytnuty dostatečné informace k její účasti a slyšení v řízení, zejména obecné soudy nezletilou vůbec nezpravily o výsledku řízení a nevysvětlily jí svá rozhodnutí, včetně toho, jak byl zohledněn její názor vyjádřený v řízení, a dále tím, že její zastupování kolizním opatrovníkem v řízení bylo zcela formální a nezahrnovalo žádný kontakt a komunikaci mezi nezletilou a jejím kolizním opatrovníkem.

64. Ústavní soud opakuje, že právo dítěte být slyšeno v řízení, které se jej týká, ve smyslu čl. 12 Úmluvy o právech dítěte se neomezuje na pouhé zjištění názoru dítěte na projednávanou záležitost, ale zahrnuje také další komunikaci s dítětem a informování jej o řízení, včetně toho, jak nakonec bylo rozhodnuto v záležitosti dítěte a jak byl zohledněn jeho zjištěný názor (vyjádřilo-li jej dítě). Za dodržení tohoto práva odpovídá soud. Je-li dítě způsobilé být v řízení vyslechnuto přímo soudem a není-li to rozporné s jeho nejlepším zájmem, pak by to měl být rovněž přímo soud, kdo dotčenému dítěti přístupnou formou vysvětlí, jak v jeho záležitosti bylo rozhodnuto a jak přitom byl zohledněn jeho názor. Právo dítěte být slyšeno v záležitosti, která se jej týká, podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte není obecně vázáno na žádný věkový limit dítěte; konkrétní podoba jeho realizace nicméně vždy musí reflektovat věk, vyspělost a nejlepší zájem dítěte. Je-li účastníkem soudního řízení nezletilé dítě zastoupené ustanoveným kolizním opatrovníkem, které je schopno pochopit, že je vedeno soudní řízení, které se jej týká, vyžaduje jeho právo na projednání jeho věci v jeho přítomnosti podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod také určitou komunikaci a kontakt mezi tímto dítětem a jeho opatrovníkem, a to způsobem a v míře odpovídající věku, vyspělosti, preferencím a nejlepšímu zájmu dítěte. Pokud takové dítě vůbec neví, že je řádným účastníkem řízení a že jej v tomto řízení někdo zastupuje a jak, či dokonce že je vůbec vedeno řízení

Sbirka_nalezu-91.indd 84 29.7.20 14:02

v jeho věci, pak zpravidla dochází k porušení jeho práva dle čl. 38 odst. 2 Listiny. I dítě má právo být důležitým subjektem a účastníkem řízení, nikoli jen objektem ochrany a pasivním pozorovatelem rozhodování o své záležitosti.

65. Shledané porušení práv nezletilé vedlejší účastnice nicméně nevyžadovalo kasační zásah Ústavního soudu, nýbrž postačilo konstatování porušení ústavně zaručených práv nezletilé. Toto porušení totiž bylo zčásti dodatečně zhojeno v řízení před Ústavním soudem, v němž jmenovaný opatrovník nezletilé, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, své opatrovance poskytl potřebné informace jak o samotném řízení před obecnými soudy a jeho výsledku, tak i obecně o problematice očkování. Mimoto shledané porušení práv nezletilé vedlejší účastnice, resp. jeho odstranění v případném novém řízení před obecnými soudy by nemělo vliv na samotný výsledek soudního řízení pro stěžovatelku (srov. obdobně nález sp. zn. II. ÚS 1931/17, citovaný výše, bod 49). Porušení práv nezletilé vedlejší účastnice řízení v důsledku nevedlo k porušení základních práv stěžovatelky, zejména jejího práva na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť se neprojevilo v narušení řádného průběhu dokazování, resp. v neúplně zjištěném skutkovém základu věci (*a contrario* nález sp. zn. IV. ÚS 827/18, citovaný výše, bod 27; nález sp. zn. III. ÚS 3363/10, citovaný výše; či nález sp. zn. III. ÚS 3007/09, citovaný výše).

66. Ústavní soud sám pak v řízení o ústavní stížnosti dbal na dodržení práv všech účastníků a vedlejších účastníků řízení, včetně nezletilé vedlejší účastnice. Té byl k zastupování v tomto řízení usnesením jmenován opatrovníkem Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, toto usnesení bylo nezletilé vedlejší účastnici samostatně zasláno. Tento opatrovník se následně s nezletilou sešel a poskytl jí mimo jiné též informace o řízení před Ústavním soudem, možnostech rozhodnutí Ústavního soudu, a co to pro nezletilou může znamenat. Prostřednictvím opatrovníka se nezletilá znovu k celé věci vyjádřila a mimo jiné také sdělila, jakou formou by si přála být informována o výsledku řízení před Ústavním soudem. Zajištěním informování nezletilé o výsledku řízení o ústavní stížnosti byla následně pověřena soudkyně zpravodajka.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka k výrokové části II

S výrokovou částí II nálezu v této věci, kterou je konstatováno porušení základních práv nezletilé vedlejší účastnice v řízení vedeném před Okresním soudem v Nymburce a Krajským soudem v Praze („výrok II“), nesouhlasím a uplatňuji vůči ní podle ustanovení § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním

Sbirka_nalezu-91.indd 85 29.7.20 14:02

soudu, odlišné stanovisko. Mám za to, že rozhodnutí se mělo omezit na výrok, kterým by byla ústavní stížnost zamítnuta.

K tomuto stanovisku mne vedou následující důvody.

1. Z procesního hlediska vytýkám výroku II, že jde zcela *ultra petitum*. Stěžovatelka totiž tento petit vůbec nenavrhovala (v samotné ústavní stížnosti a ani v pozdějším vyjádření) – požadovala pouze zrušit napadená soudní rozhodnutí, nikoliv konstatovat porušení práv nezletilé vedlejší účastnice (nikoli svých vlastních!) v řízení předcházejícím jejich vydání. Navzdory tomu je výrokem II konstatováno porušení práv nezletilé, a to za situace, kdy tento výrok nepožadovala nejen tato vedlejší účastnice, nýbrž ani samotná stěžovatelka. Přitom v bodu 24 nálezu je uvedeno, že Ústavní soud je vázán petitem, nikoliv však odůvodněním ústavní stížnosti. Ostatně podotýkám, že ani z obsahu odůvodnění ústavní stížnosti neplyne, že by stěžovatelka např. alespoň uplatnila ta základní práva, jejichž porušení nakonec shledal Ústavní soud důvodným. Výsledkem tak je vyhovění ve vztahu k jiné osobě, než je stěžovatelka, a z jiných důvodů, než bylo argumentováno v ústavní stížnosti. Nesouhlasím s kolegy v senátu (bod 25 nálezu), že takovýto postup je možný (pouhým) poukazem na nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

2. Z věcného hlediska nesouhlasím s takto extenzivně pojatými participačními právy. Lapidárně řečeno, pokud Ústavní soud vyhoví ústavní stížnosti a ve výroku uvede porušení ústavních práv (a v tomto směru je v zásadě lhostejno, zda se jedná o výrok kasační či „akademický"), znamená to, že obecný soud zcela zásadně pochybil – dopustil se protiústavnosti, resp. neochránil ústavně zaručená práva účastníků řízení. Takovéhoto zásadního pochybení se však soudy v daném případě dle mého silného přesvědčení nedopustily.

3. Kolegům v senátu v tomto směru vytýkám, že – byť vedeni dobrou vůlí – zaměňují něco, co soudy podle práva udělat musely, od toho, co snad udělat mohly jaksi nad rámec svých právních povinností. Z odkazovaného čl. 12 Úmluvy o právech dítěte a ani z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod totiž neplyne, že soud je povinen nezletilého informovat o výsledku řízení zvlášť, jemu srozumitelnou formou. Pokud tak učiní, je to samozřejmě dobře a žádné své povinnosti se neprotiví. Nelze však současně tvrdit, že pokud tak neučiní, dopustí se protiústavního excesu. Tento nález tak ve skutečnosti konstituuje nové základní právo (reinterpretací práva jiného, byť obsahově blízkého). Pokud do určité míry navazujeme na nález sp. zn. IV. ÚS 827/18 (bod 25), pak jdeme významně nad jeho rámec. V předmětném nálezu se totiž jednalo o právo nezletilé být slyšena, což v naší věci nepochybně splněno bylo (srov. k tomu zejména bod 43, kde je výslovně uvedeno, že názor nezletilé byl soudem zjišťován „a její stanovisko a postoj byly vzaty v úvahu, neboť právě s ohledem na ně okresní soud v napadeném

Sbirka_nalezu-91.indd 86 29.7.20 14:02

rozhodnutí závěrem poukázal na faktickou neproveditelnost sporného přeočkování nezletilé v dané situaci").

4. V nyní rozhodnutém případě tedy není pochyb o tom, že okresní soud nezletilou vyslechl (body 4, 5 nálezu), a to v kanceláři soudce bez přítomnosti rodičů a jejich právních zástupců. Zjevně se tak snažil vytvořit pro dítě co nejméně stresové prostředí. Poctivě se snažil získat názor nezletilé a ta nepochybně musela být dostatečně zpravena nejen o existenci řízení, nýbrž i o jeho podstatě, čímž byl naplněn čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Rovněž krajský soud chtěl zajistit účast nezletilé u jednání, nicméně akceptoval postoj její matky, která s dalším výslechem nezletilé nesouhlasila (bod 8 nálezu). Podle mého přesvědčení odporuje elementární logice, pokud za této situace, kdy z důvodu nesouhlasu stěžovatelky s dalším výslechem její nezletilé dcery před soudem soud této žádosti vyhoví, následně Ústavní soud *(ultra petitum)* konstatuje – na základě ústavní stížnosti stejné stěžovatelky – porušení participačních práv nezletilé. Takovýto způsob výkladu mi prostě „hlava nebere". Pokud by totiž měl Ústavní soud někomu vytknout porušení participačních práv, pak by to nemělo být ve vztahu k soudům, nýbrž k samotné stěžovatelce. Proč např. nezajistila, aby nezletilá byla přítomna při vyhlášení rozsudku, když by jí skutečně na jejích participačních právech tak záleželo? Pokud by tak totiž učinila, umožnila by soudci, aby jí srozumitelně sdělil výsledek řízení. Je ostatně primárně úkolem rodičů, aby dokázali se svými nezletilými dětmi komunikovat na úrovni přiměřené jejich rozumové vyspělosti a věku. Výrok II se mi proto jeví, nazíráno touto optikou, jako poněkud paternalistický.

5. Ostatně, pokud rodiče nejsou schopni této svojí povinnosti dostát, je úkolem ustanoveného opatrovníka hájit zájmy nezletilého. Připouštím, že v nyní projednávané věci tento opatrovník postupoval skutečně zřejmě pouze formálně a toto jeho počínání si zasloužilo kritiku – avšak v odůvodnění, nikoliv ve výroku nálezu. Úkolem opatrovníka by totiž v těchto případech mělo být s nezletilým dítětem neformálně komunikovat, nestranně a srozumitelně mu vysvětlovat smysl a podstatu vedeného řízení a zprostředkovat mu jeho výsledek. Proto také je mu ostatně doručováno výsledné rozhodnutí: ne proto, aby je někde založil a odškrtl si případ jako vyřízený, nýbrž aby nezletilému vysvětlil, co toto rozhodnutí znamená a co bude následovat po něm. Pokud ovšem nyní Ústavní soud v podstatě dovodil, že tato povinnost náleží soudu, pak skutečně nevím, nač vlastně jsou opatrovníci ustanovováni. Okolnost, že zřejmě ne vždy plní svoji roli správně a s odpovídajícím nasazením, totiž nemůže vést k tomu, že budou fakticky opomíjeni.

6. Vracím se k úvodní myšlence: soudce se znalostí konkrétních okolností samozřejmě může mít někdy nedůvěru k opatrovníkovi, zda dokáže nezletilého o výsledku řízení odpovídajícím způsobem zpravit, a to ho

Sbirka_nalezu-91.indd 87 29.7.20 14:02

může vést k tomu, že tak učiní sám. Problém však je, že výrok II je precedenční a z tohoto práva činí bezvýhradnou povinnost. Tuto reinterpretaci role opatrovníka a soudu jsem nemohl podpořit.

Sbirka_nalezu-91.indd 88 29.7.20 14:02

Č. 166
K zachování lidské důstojnosti při odběru vzorků biologického materiálu ve výkonu trestu odnětí svobody

I. Důstojnost člověka je v čl. 1 Listiny základních práv a svobod (spolu se svobodou a rovností) zakotvena v obecné rovině jako objektivní hodnota, na které je Listina základních práv a svobod, vymezující základy právního postavení jedince, založena. Proto musí být vždy východiskem pro uplatňování veřejné moci bez ohledu na to, zda se proti tomu její nositel (fyzická osoba) nějak vymezí, brání či klade odpor. Povinnost státu respektovat tuto hodnotu při vymezení a naplňování kompetencí jeho orgánů je přímo vyjádřena v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, a současně jsou tím objektivně vymezeny hranice jednání orgánů veřejné moci i tam, kde to není výslovně uvedeno. Stejně tak ale čl. 1 Listiny základních práv a svobod, zdůrazňující objektivní nezadatelnost a nezcizitelnost základních práv a svobod, omezuje v obecné rovině samotného nositele základních práv a svobod, a právní řád mu proto může stanovit hranice, které by neměl překračovat jako svobodná, rozumem a důstojností nadaná lidská bytost. V čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je naopak lidská důstojnost (spolu se souvisejícími hodnotami osobní cti, dobré pověsti a jména) zakotvena i jako subjektivní právo domáhat se jejího respektování vůči orgánům veřejné moci „stanoveným postupem" podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i tím, že toto právo uplatní formou svého sebeurčení.

II. Povinnost odevzdat vzorek moči za účelem kontroly dodržování pravidel výkonu uloženého trestu je ústavně konformní, jestliže zde existuje důvodné podezření, že osoba ve výkonu trestu mohla omamnou či psychotropní látku užít či užívat. Vzhledem k tomu, že nejde o závažný zásah do lidského organismu, nýbrž přirozený každodenní fyziologický proces (vyprazdňování), není třeba na jeho nařízení a provedení, stejně jako na možnost preventivních kontrol, klást takové požadavky jako v případech odběru jiného biologického materiálu, popř. při jiných zásazích do ústavně zaručených práv a svobod.

III. Dozor při poskytování vzorku moči může vést k narušení soukromí a důstojnosti, jehož intenzitu pociťuje každý vyšetřovaný v rámci svého sebeurčení být sám sebou, které zahrnuje i rozhodování o jeho identitě, individualitě, integritě, společenské roli apod., zcela subjektivně; je proto věcí vyšetřovaného, aby se proti jemu nelibému postupu, zasahujícímu tu nejintimnější sféru jeho života, ohradil.

IV. Z hlediska ústavnosti neobstojí jiný postup než vyhovění požadavku vyšetřované osoby, aby v prostoru, jehož účelem je zachování

Sbirka_nalezu-91.indd 89 29.7.20 14:02

jinak z povahy věci omezeného soukromí v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody, byla při takovém intimním tělesném úkonu přítomna osoba stejného pohlaví. Postupy orgánů veřejné moci, které se s takovým požadavkem náležitým způsobem nevypořádají, představují porušení práv zakotvených v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 9. října 2018 sp. zn. III. ÚS 309/16 ve věci ústavní stížnosti J. H., zastoupeného JUDr. Zlatavou Codrovou Davidovou, advokátkou, se sídlem Přívrat 12, Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 8 Tdo 1047/2015-21, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. listopadu 2014 č. j. 4 To 347/2014-78 a rozsudku Okresního soudu Brno-venkov ze dne 24. září 2014 č. j. 3 T 113/2014-64, jimiž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Okresního soudu Brno-venkov jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství, Krajského státního zastupitelství v Brně a Okresního státního zastupitelství Brno-venkov jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 8 Tdo 1047/2015-21, usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 11. listopadu 2014 č. j. 4 To 347/2014-78 a rozsudkem Okresního soudu Brno-venkov ze dne 24. září 2014 č. j. 3 T 113/2014-64 byla porušena základní práva a svobody stěžovatele zakotvená v čl. 7 odst. 1, čl. 8 odst. 2, čl. 10 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 8 Tdo 1047/2015-21, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. listopadu 2014 č. j. 4 To 347/2014-78 a rozsudek Okresního soudu Brno-venkov ze dne 24. září 2014 č. j. 3 T 113/2014-64 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, jimiž bylo dle jeho tvrzení porušeno jeho

Sbirka_nalezu-91.indd 90 29.7.20 14:02

ústavně zaručené právo na zachování lidské důstojnosti ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Okresního soudu Brno-venkov (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 3 T 113/2014 se podává, že v záhlaví uvedeným rozsudkem okresního soudu byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. g) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní zákoník“). Tohoto přečinu se měl stěžovatel dopustit, stručně řečeno, tak, že dne 26. 5. 2014 ve Věznici Kuřim, kde vykonával trest odnětí svobody, se odmítl podrobit vyšetření moči ke zjištění přítomnosti omamných látek v těle, čímž mařil výkon trestu odnětí svobody v trvání 14 měsíců, uložený mu rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 14. 1. 2013 sp. zn. 91 T 197/2012, a porušil tak základní povinnost odsouzeného upravenou v ustanovení § 28 odst. 2 písm. g) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o výkonu trestu“). Tohoto jednání se dopustil opakovaně, neboť dne 8. 3. 2013 byl u něj proveden kontrolní odběr moči, který prokázal přítomnost psychotropních látek v těle, za což byl kázeňsky potrestán, dále se dne 14. 10. 2013 odmítl podrobit toxikologickému vyšetření, za což byl rovněž kázeňsky potrestán, a dále v blíže neurčené době do 10. 2. 2014 ve věznici vědomě užíval návykovou látku, za což byl rozsudkem okresního soudu ze dne 15. 5. 2014 sp. zn. 3 T 44/2014 odsouzen pro spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. g) trestního zákoníku k trestu odnětí svobody v trvání 4 měsíců. Napadeným rozsudkem okresního soudu byl pak stěžovatel za popsané jednání odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 6 měsíců. K závěru o stěžovatelově vině dospěl soud na základě výpovědi stěžovatele a listinných důkazů, zejména obsahu protokolu o provedení orientačního toxikologického vyšetření moči. Stěžovatelovu obhajobu, že se odebrání moči bránil pouze před zdravotní sestrou z důvodu stydlivosti, okresní soud vyhodnotil jako účelovou. Zdravotní sestra je dle soudu zdravotním personálem a má uvedenou činnost v popisu práce. Z uvedeného protokolu navíc nevyplývá, že by stěžovatel uvedl takto konkrétní důvod odmítnutí odběru přímo při vyšetření. Skutečným důvodem odmítnutí tak bylo dle soudu stěžovatelovo vědomí o možném odhalení přítomnosti návykové látky v těle.

3. Stěžovatel podal proti uvedenému rozsudku odvolání, které napadeným usnesením zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“). Ten posoudil stěžovatelovu obhajobu, podle které měl být vystaven nedůstojnému zacházení, když samotnému průběhu vyšetření předcházela prohlídka intimních partií těla, kdy za přítomnosti pracovníka vězeňské služby a zdravotní sestry se měl svléknout donaha, přičemž osobní prohlídku

Sbirka_nalezu-91.indd 91 29.7.20 14:02

s následným odběrem moči měla provést zdravotní sestra, což však může provádět pouze lékař [„Vyšetření intimních částí těla spojené s osobní prohlídkou smí provádět pouze lékař" – čl. 54 bod 7 Doporučení Rec (2006) 2 Výboru ministrů členským státům Rady Evropy k Evropským vězeňským pravidlům], tak, že uvedl, že odběr moči není osobní prohlídkou, kterou v případě stěžovatele prováděla zdravotní sestra. Zdravotní sestra však má oprávnění k odběru biologického materiálu dle ustanovení § 4 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška o činnostech zdravotních pracovníků") a tento úkon nemusí činit lékař či osoba stejného pohlaví. Proto dle krajského soudu k zásahu do lidské důstojnosti stěžovatele a k porušení jeho lidských práv nedošlo. Pokud by navíc stěžovatel odmítl poskytnout moč z důvodu stydlivosti, byla by taková skutečnost zaznamenána v protokolu. Stěžovateli přitom dle krajského soudu nic nebránilo v tom, aby se při poskytnutí vzorku moči otočil ke zdravotní sestře zády či bokem. K námitce stěžovatele, že mu mělo být uloženo spíše ochranné léčení, aby se své závislosti zbavil, se krajský soud přímo nevyjádřil, pouze uvedl, že nešlo o ojedinělé jednání stěžovatele, které tak dosahuje takového stupně společenské škodlivosti, že je důvodné a zákonné, aby za ně byl postižen podle trestního zákoníku.

4. Stěžovatelovo dovolání odmítl Nejvyšší soud napadeným usnesením, když vyhodnotil stěžovatelovy námitky jako skutkové nebo procesněprávní povahy, jež v dovolacím řízení nelze uplatnit. K námitce porušení Evropských vězeňských pravidel z roku 2006 odkázal Nejvyšší soud na vyjádření nejvyššího státního zástupce. Ten zejména uvedl, že tato pravidla nerozlišují zdravotní služby na intimní a neintimní, a nebrání tedy v poskytování zdravotních služeb diplomovanou sestrou.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že trest uložený mu za odpor podrobit se uvedenému zdravotnickému úkonu je v rozporu s jeho ústavními právy. Odběr moči byl dle stěžovatele proveden způsobem snižujícím jeho lidskou důstojnost, neboť potřebný vzorek měl stěžovatel poskytnout přímo před zdravotní sestrou, aniž by mu byla dána možnost se, jako v minulosti, odebrat do odděleného prostoru, kde by byl pod kontrolou příslušníka vězeňské služby. Takový prostor je přitom v místě vybudován. Stěžovatel by dle svého tvrzení s takovým postupem souhlasil a odběru se za dohledu osoby stejného pohlaví podrobil, jak to ostatně učinil již několikrát v minulosti. Zdravotní sestra navíc po stěžovatelových protestech proti jejím příkazům k odběru moči odmítla stěžovatelem navržený odběr krve. Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že odvolací soud se ve svém rozhodnutí pouze omezil na konstatování, že se jednalo jen o odběr biologického

Sbirka_nalezu-91.indd 92 29.7.20 14:02

materiálu, nikoliv o osobní prohlídku, aniž by toto své tvrzení jakkoliv podložil relevantním důkazem. Za nepravdivý a důkazně zcela nepodložený považuje stěžovatel závěr odvolacího soudu, dle kterého stěžovatel žádné konkrétní námitky na místě nevznesl, jelikož jinak by o tom byl učiněn záznam v protokolu. Stěžovatel namítá, že osobě podrobující se odběru moči není umožněno se k obsahu protokolu jakkoliv vyjádřit, tudíž prostor pro odůvodnění odmítnutí spolupráce zde chybí. I kdyby však taková možnost existovala, není o ní osoba odmítající poskytnout vzorek moči nikým poučena. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Ústavní soud napadená rozhodnutí zrušil.

III. Vyjádření ostatních účastníků

6. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejším účastníkům řízení.

7. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel ve své ústavní stížnosti poukazuje stejně jako v předcházejícím řízení před soudy všech stupňů na nestandartní způsob vyšetření moči vystavující jej nedůstojnému zacházení a na skutečnost, že nebylo žádnými důkazy podloženo ani to, že v protokolu o provedení vyšetření chybí záznam o jeho námitce proti odběru vzorku. Dále pak poukázal na to, že stěžovatel nic nevytýká napadenému usnesení Nejvyššího soudu a odkazuje na své rozhodnutí, ve kterém se ztotožňuje s vyjádřením Nejvyššího státního zastupitelství. Z uvedených důvodů Nejvyšší soud navrhl ústavní stížnost zamítnout.

8. Krajský soud se ve svém vyjádření omezil na odkaz na odůvodnění svého usnesení.

9. Okresní soud konstatoval, že stížnost směřuje proti postupu Vězeňské služby České republiky, nikoliv okresního soudu. S těmito argumenty se vypořádal v písemném odůvodnění napadeného rozsudku, na které odkazuje.

10. Nejvyšší státní zastupitelství poznamenalo, že ústavní stížnost je obsahově a dílem i doslova totožná s textem dovolání stěžovatele. Proto odkázalo na své vyjádření k dovolání ze dne 8. 9. 2015 s tím, že na stanoviscích v tomto vyjádření dále trvá. V tomto vyjádření Nejvyšší státní zastupitelství poukázalo především na skutkovou a procesní povahu stěžovatelem uplatněných námitek. Dále rozebírá, z jakého důvodu nelze odběr moči nahradit odběrem krve. V závěru pak poukazuje na to, že postup vězeňských orgánů nebyl v rozporu s tzv. Evropskými vězeňskými pravidly, která představují doporučení států Rady Evropy.

11. Ústavní soud zaslal tato vyjádření stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel možnosti k replice nevyužil.

Sbirka_nalezu-91.indd 93 29.7.20 14:02

IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Je třeba zdůraznit, že svou argumentaci předložil stěžovatel (jak též uvádí ve svém vyjádření Nejvyšší soud – viz sub 7) k posouzení ve všech instancích soudního řízení, které bylo proti němu vedeno.

13. Ačkoli stěžovatel petitem své ústavní stížnosti nenapadl výslovně rozhodnutí Nejvyššího soudu, jež v jeho věci bylo též vydáno, nevyvozoval odtud Ústavní soud mu nepříznivé důsledky vzhledem k tomu, že dovolací soud nerozhodl věcně. I když tedy stěžovatel v petitu ústavní stížnosti výslovně nežádá též zrušení posledního rozhodnutí ve věci učiněného, vycházel Ústavní soud z odůvodnění ústavní stížnosti, z něhož lze dovodit, že i toho rozhodnutí považuje za protiústavní. Nejvyšší soud akceptoval jako ústavně přípustné usnesení odvolacího soudu, přičemž právě toto rozhodnutí stěžovatel v ústavní stížnosti výslovně v petitu napadá. Ústavní soud proto podrobil přezkumu i rozhodnutí Nejvyššího soudu, neboť z hlediska posouzení přípustnosti dovolání je třeba uvést, že všechny procesní prostředky k ochraně práv a svobod stěžovatele byly vyčerpány [srov. stanovisko Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Situaci, kdy by Ústavní soud rozhodoval pouze o rozhodnutí odvolacího soudu, aniž by se předmětem jeho rozhodování a případné kasace stalo i rozhodnutí o dovolání, kterým byla věc (kvazi) meritorně posouzena, tedy připustit nelze, a to především s ohledem na princip právní jistoty [podrobně viz např. usnesení ze dne 7. 7. 2016 sp. zn. II. ÚS 2128/15 nebo nález ze dne 29. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3749/13 (N 74/73 SbNU 333) a v něm uvedenou obsáhlou judikaturu Ústavního soudu]. Opačným postupem by se Ústavní soud mohl dopustit nepřípustného odpírání spravedlnosti, jak např. v minulosti konstatoval Evropský soud pro lidská práva ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. 4. 2004 č. 57567/00.

14. K případné námitce ve vyjádření okresního soudu (sub 9), že stížnost směřuje spíše proti postupu Vězeňské služby České republiky, nikoliv okresního soudu, je třeba uvést, že předmětem řízení je tvrzený zásah do základních práv a svobod stěžovatele způsobený nikoli tímto správním orgánem, nýbrž obecnými soudy v rámci trestního řízení, kde byla tato

Sbirka_nalezu-91.indd 94 29.7.20 14:02

věcná námitka zcela pominuta. Proto byla ústavní stížnost shledána přípustnou i v tomto ohledu.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Po zvážení všech výše uvedených skutečností a seznámení se s vyžádaným soudním spisem dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Stěžovatel zpochybňuje jak právní, tak skutkové závěry napadených rozhodnutí. Ústavní soud nejprve zhodnotil ústavní přípustnost právní argumentace obsažené v napadených rozhodnutích obecných soudů.

V.a) Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti z hlediska právní argumentace obecných soudů

17. Předmětem řízení je především otázka mezí pro ukládání povinností vězňům za účelem protidrogové prevence, a to z hlediska zachování intimní sféry jejich soukromí a lidské důstojnosti, jejichž ochrany se může jejich nositel domáhat podle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny, což jsou ustanovení ústavního pořádku, kterých se stěžovatel dovolává. Na jejich uplatnění se nevztahuje požadavek čl. 41 odst. 1 Listiny, jde proto o ústavně zaručené pozice jedince, které jsou dány přímo Listinou, na jejímž základě lze přímo požadovat jejich zachování, aniž by bylo nutné provedení zákonem; naopak je povinností veřejné moci vytvářet podmínky pro jejich zachování a respektovat je přímo podle čl. 1 Listiny (důstojnost člověka obecně jako objektivní hodnota), když jinak jejich extenze může být omezena pouze za podmínek čl. 4 odst. 2 Listiny s přihlédnutím k dalším požadavkům na zásah do těchto pozic, jak je vymezují další ustanovení čl. 4 Listiny. Rozdíl mezi ochranou soukromí a lidské důstojnosti spočívá pouze v tom, že v prvém případě je to nositel tohoto práva, kdo si určuje, kam až „vstup“ do svého soukromí umožní (nebo je sám odkryje), zatímco lidská důstojnost jako jeden z pilířů ústavního zakotvení základních práv a svobod v Listině současně představuje objektivní hodnotu, kterou je třeba vždy takový zásah poměřovat (autonomie vůle jedince jí může být omezena – nezadatelnost a nezcizitelnost).

18. Odběr moči za účelem testování jejího složení naplňuje veřejný zájem na potírání užívání návykových látek, které je osobám ve výkonu trestu odnětí svobody zakázáno [srov. ustanovení § 28 odst. 3 písm. b) zákona o výkonu trestu]. Za účelem kontroly plnění této povinnosti jsou vězni povinni podrobit se opatřením, která jsou nezbytná k potlačení výroby, držení nebo zneužívání návykových látek a jedů ve věznici [viz ustanovení § 28 odst. 1 písm. g) zákona o výkonu trestu], mezi něž řadí orgány činné v trestním řízení i odběr moči. Je tak splněna podmínka čl. 2 odst. 3 Listiny, podle které nikdo nesmí být nucen činit to, co mu zákon neukládá. Ústavní

Sbirka_nalezu-91.indd 95 29.7.20 14:02

soud proto uložení povinnosti odevzdat vzorek moči za účelem kontroly dodržování pravidel výkonu trestu odnětí svobody považuje za ústavně konformní, jestliže zde existuje důvodné podezření, že osoba ve výkonu trestu mohla návykovou (omamnou či psychotropní) látku užít či užívat. Vzhledem k tomu, že nejde o závažný zásah do lidského organismu, nýbrž o každodenní přirozený fyziologický proces (vyprazdňování), není třeba na jeho nařízení a provedení klást takové požadavky jako na odběr jiného biologického materiálu, stejně jako na možnost preventivních kontrol.

19. V posuzované věci však tento obecný závěr o ústavnosti této právní úpravy, směřující k potírání užívání a zneužívání návykových látek osobami ve výkonu trestu odnětí svobody, stěžovatel přímo nerozporuje. Ústavní soud proto rovněž nepovažuje ukládání takové povinnosti v obecné rovině za ústavně nepřípustné [z hlediska porušení zásady zákazu sebeobviňování lze pro stručnost odkázat na závěry týkající se obdobné problematiky ve stanovisku pléna ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10 (ST 30/59 SbNU 595; 439/2010 Sb.), podle kterých na úkony dle § 114 trestního řádu, spočívající v sejmutí pachové stopy, odebrání vzorku vlasů a bukálního stěru, jejichž cílem je získání objektivně existujících důkazů pro forenzní vyšetření a které nevyžadují aktivní jednání obviněného či podezřelého, ale toliko strpění jejich provedení, nelze pohlížet jako na úkony, jimiž by byl obviněný či podezřelý donucován k ústavně nepřípustnému sebeobviňování]. K zajištění součinnosti obviněného či podezřelého při opatřování těchto důkazů tak Ústavní soud připustil užití zákonných donucovacích prostředků a uvedl, že jde o tzv. neinvazivní metody odběru biologického materiálu, které jsou naprosto bezbolestné a nejsou spojeny s nebezpečím pro zdraví osoby, která se jim podrobuje. Všechny úkony si může provést osoba sama podle pokynů policisty, může je provést též policista nebo odborný zdravotnický pracovník. Úkony jsou po technické stránce detailně popsány v interních policejních předpisech, jsou zcela bezpečné, trvající několik málo minut a spojené jen s nepatrným zásahem do fyzické integrity, nijak nezatěžují osobu ani po psychické stránce (srov. body 24 a 25 odůvodnění tohoto stanoviska).

20. Odběr moči je ovšem v tomto směru jiné povahy (moč se nedá ani sejmout ani ustřihnout, a ani vymočení do odběrné nádobky se nedá srovnat s odběrem krve, tkáně či jiného biologického materiálu), protože za normálních okolností součinnost obviněného či podezřelého vyžaduje, a zdravotní personál vzorek bez jeho součinnosti získat obvykle (za nasazení jiných metod jako např. jednorázová katetrizace) nemůže. Ani to však stěžovatel nerozporuje, i když tento aspekt nebyl v napadených rozhodnutím zohledněn, neboť je rozdíl v požadavcích na to být svědkem poskytnutí vzorku moči (se kterým stěžovatel souhlasil) a bezprostředním provedením jeho testu, který již provádí zdravotnický pracovník. V tomto směru

Sbirka_nalezu-91.indd 96 29.7.20 14:02

jdou úvahy o tom, zda to má být lékař nebo jen zdravotní sestra, mimo vlastní problém řešený v nynější věci.

21. Spornou se mezi stěžovatelem a soudy stala oprávněnost takového odběru za přímého dohledu zdravotní sestry jako osoby opačného pohlaví. K tomu okresní soud pouze stručně poznamenal, že zdravotní sestra je zdravotní personál, který má uvedenou činnost v popisu práce. Krajský soud pak poukázal na to, že daný úkon nebyl osobní prohlídkou, nýbrž odběrem biologického materiálu, k němuž je zdravotní sestra oprávněna dle ustanovení § 4 odst. 3 písm. c) vyhlášky o činnostech zdravotních pracovníků. Proto tento úkon nemusí, z hlediska zachování stěžovatelovy důstojnosti, provádět lékař či osoba stejného pohlaví. Takové právní argumentaci Ústavní soud nemohl přisvědčit.

22. Z čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny vyplývá, že každý se může domáhat ochrany proti postupu orgánů veřejné moci, který zasahuje do soukromí a důstojnosti jedince. Na jejich zachování je třeba klást důraz zvláště u skupin osob, které jsou ve své obraně proti neústavnímu postupu určitým způsobem znevýhodněné (tzv. zranitelné), jako je to např. u omezení osobní svobody. Ústavní příkaz proporcionality omezení těchto práv (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny) pak brání státu v takových zásazích, které nejsou opřeny o legitimní důvod a právní titul (zákon, rozsudek, apod.). Tato povinnost šetrného omezování práv (objektivní aspekt), a to zvláště těch souvisejících s intimní sférou lidské osobnosti a fyzické integrity, vyplývá pro orgány veřejné moci bez ohledu na to, co by stanovily tzv. podústavní právní předpisy *(lex inferior)*, není-li jimi šetřeno právo na soukromí ve spojení s respektováním (zachováním) důstojnosti a soukromí, jak to vyžaduje čl. 4 odst. 1 Listiny pro případ podzákonných předpisů, nebo zákonných podmínek pro omezení podle čl. 4 odst. 2 Listiny. Není tedy rozhodné, zda ústavně konformní postup, zachovávající optimální rozsah ochrany těchto práv odpovídající dané situaci, nařizuje zákon nebo na jeho základě vydaný podzákonný předpis, nejsou-li právě uvedené ústavní kautely respektovány.

23. Dle Ústavního soudu tak nemůže sám o sobě obstát argument, že k provádění odběru tkáně (biologického materiálu) je dle vyhlášky o činnostech zdravotních pracovníků příslušná rovněž zdravotní sestra, neboť vydáním podzákonného právního předpisu nemůže dojít ke snížení standardu ochrany základních práv a svobod, protože by to odporovalo kautelám čl. 4 odst. 1 Listiny („jen při zachování základních práv a svobod"), nehledě na to, že v posuzované věci o žádný „odběr tkáně" nešlo. Tato vyhláška nemá dle Ústavního soudu povahu standardu práv či povinností pacientů. Obsahuje jen obecnou klauzuli o povinnosti dodržovat právní předpisy a standardy poskytování zdravotní péče [srov. ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky o činnostech zdravotních pracovníků]. Konkrétně

Sbirka_nalezu-91.indd 97 29.7.20 14:02

to znamená, že z odborné kompetence zdravotní sestry provést odběr moči, či přesněji vyjádřeno, dohlédnout na poskytnutí jejího vzorku (viz sub 18), tak nelze bez dalšího dovozovat reflexní povinnost někoho se takovému úkonu podrobit. Ta musí vyplývat ze zákona (blíže sub 18, 24). Zde je třeba poukázat i na zmocňovací ustanovení § 90 odst. 2 písm. e) zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění zákona č. 105/2011 Sb., podle kterého ministerstvo vyhláškou stanoví „činnosti zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků". Z toho nelze bez dalšího dovodit povinnost někoho se takové činnosti bez zákonného podkladu (čl. 2 odst. 3 Listiny *in fine*) podrobit.

24. Tento zákonný podklad je proto v případě výkonu trestu odnětí svobody stanoven až zákonem o výkonu trestu, který jako základní zásadu v § 2 odst. 1 stanoví výkon takového trestu způsobem, který respektuje důstojnost osobnosti odsouzeného, přičemž podle požadavků čl. 4 odst. 2 Listiny v § 27 odst. 2 uvádí (v podstatě z povahy věci plynoucí) omezení práv a svobod uvedených v čl. 7 odst. 1, čl. 13, 14 a čl. 26 odst. 1 Listiny. Povinnosti odsouzených jsou stanoveny jejich výčtem v § 28 zákona o výkonu trestu. Podle § 28 odst. 2 písm. g) zákona o výkonu trestu je odsouzený povinen podrobit se opatřením, která jsou nezbytná k potlačení výroby, držení nebo zneužívání návykových látek a jedů ve věznici. Ať již ale jde o výslovné, nebo z povahy věci (výkon trestu odnětí svobody) plynoucí omezení základních práv a svobod, musí být respektován princip proporcionality zásahu a jeho požadavků na účelnost, vhodnost a přiměřenost (uměřenost) nezbytného zásahu.

25. Pro samotný odběr vzorku moči není v právním řádu České republiky výslovně stanovena podmínka přítomnosti či provádění dozoru osobou stejného pohlaví, navíc se zdravotnickým vzděláním. Nejde o osobní prohlídku, byť ta někdy odběru vzorku moči v některých zařízeních z důvodu konkrétního podezření a ochrany před manipulací může předcházet – v takové situaci platí pravidla osobní prohlídky v podmínkách věznice podle § 28 odst. 2 písm. a) zákona o výkonu trestu a § 11 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Vězeňské službě"). Právní řád i na jiných místech uznává oprávněný zájem na provádění určitých úkonů zasahujících do intimní sféry dotčených osob osobou stejného pohlaví (srov. např. § 248 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů). Stanovení takové podmínky není ničím výjimečným ani v prostředí výkonu trestu odnětí svobody. V tomto směru lze například zmínit úpravu v § 11 odst. 2 zákona o Vězeňské službě anebo ustanovení § 4

Sbirka_nalezu-91.indd 98 29.7.20 14:02

odst. 1 a § 26 odst. 5 vyhlášky č. 345/1999, kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Smysl popisované ochrany, poskytované zejména při intenzivních osobních prohlídkách, nespočívá dle Ústavního soudu pouze v ochraně před potenciálně nelibými doteky ze strany osoby opačného pohlaví. Za ponižující a nepřiměřeně narušující soukromí a důstojnost prohlížené osoby může být považováno i důkladné prohlížení (zrakem) zcela obnažených intimních částí těla, zvláště nemůže-li se mu osoba žádným způsobem vyhnout. Takové pojetí respektu k pocitům studu v rámci ochrany soukromí a lidské důstojnosti nevybočuje navíc nijak extrémně ani z obecných morálních pravidel této společnosti ani v 21. století. Ústavní soud tedy považuje takový případný požadavek za oprávněný. Z hlediska ústavních práv tedy jde o jejich relevantní součást, jejíž ochraně je tak třeba věnovat přiměřenou pozornost. Ani vězněné osoby neztrácí právo na soukromí zcela. I v jejich postavení se uplatní ústavní zásady ochrany základních práv a svobod, stejně jako mezinárodní závazky České republiky, konkrétně dodržování čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod při osobních prohlídkách, jak je vyložil Evropský soud pro lidská práva zejména v rozsudcích ze dne 12. 1. 2007 ve věci stížnosti č. 70204/01 *Frérot v. France*, popř. ze dne 20. 1. 2011 ve věci stížnosti č. 51246/08 *El Shennawy proti Francii*, ze dne 24. 7. 2001 ve věci stížnosti č. 44558/98 *Valašinas proti Litvě* (přítomnost dozorkyně při prohlídce muže jako forma ponížení), anebo při dodržování určitých standardů pro zachování soukromí na vězeňské toaletě (srov. rozsudek ze dne 15. 12. 2015 ve věci *Szafrański proti Polsku*, stížnost č. 17249/12).

26. V posuzované věci však nešlo o samotnou osobní prohlídku a způsob jejího provedení, nýbrž pouze o trestní postižení stěžovatele za to, že odmítal poskytnout vzorek moči za shora popsaných podmínek (sub 2, 3 a 5). V takovém případě bylo třeba posoudit jeho námitky z hlediska toho, zda následné odsouzení nebylo výsledkem postupu, ve kterém byl porušen nejen zákon, nýbrž i jeho ústavně zaručená práva a svobody v řetězci, na jehož konci byl stěžovatel odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání šesti měsíců.

27. Obecné soudy mají povinnost poskytnout výše uvedenému právu ochranu a při jeho střetu s legitimním veřejným zájmem na protidrogové prevenci a represi najít optimální rozsah ochrany obou z těchto zájmů [srov. např. nález ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.)]. Jako obecně přijímaná metoda ke splnění této povinnosti slouží obvykle provedení tzv. testu proporcionality [srov. např. nález ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)]. V projednávané věci soudy stěžovatelovu právu nepřiznaly žádnou relevantní váhu (účelovost), když dovodily, že k činnostem zdravotnických pracovníků patří i odběr moči, z čehož dovodily i povinnost se mu podrobit, i když

Sbirka_nalezu-91.indd 99 29.7.20 14:02

stěžovatel pouze požadoval, aby byla respektována jeho důstojnost při poskytnutí vzorku moči.

28. To platí i pro dovolací řízení, pro něž Ústavní soud zvláště vyžaduje zachování ústavní konformity, kdy je Nejvyšší soud povinen posoudit, zda nebyla v předchozích fázích řízení porušena základní práva dovolatele, což je vždy způsobilým dovolacím důvodem podle § 265b odst. 1 písm. g) trestního řádu. Proto neobstojí tedy ani námitka nedostatku kompetence dovolacího soudu zabývat se dovoláními podanými z jiných důvodů, než jsou důvody vyplývající z Nejvyšším soudem aplikovaného výkladu trestního řádu (viz sub 7 a 10), neboť závaznými kompetenčními normami jsou i pro Nejvyšší soud čl. 4, 90 a čl. 95 odst. 1 Ústavy, zavazující soudní moc k ochraně základních práv. Protože ani Nejvyšší soud, ačkoli k tomu byl zavázán již shora zmíněným stanoviskem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 (zejména jeho body 14, 18), se tímto aspektem posuzované věci náležitě nezabýval, provedl test proporcionality Ústavní soud. Bylo totiž rovněž třeba (kromě zákonného podkladu pro zásah do základních práv a svobod stěžovatele – k tomu viz zejména sub 18) posoudit, zda ve světle této metody obstojí závěr soudů o stěžovatelově povinnosti strpět uvedené vyšetření prováděné způsobem, proti kterému stěžovatel protestoval. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

29. Prvním krokem tohoto testu (mimo obecných požadavků na ústavní přípustnost prostředku) je hodnocení kritéria vhodnosti omezení ústavního práva, tedy otázka, zda posuzovaným omezením bylo vůbec možné dosáhnout sledovaného legitimního cíle. Jak již částečně vyplývá z výše uvedeného, je testování odebíraných vzorků moči ústavně konformním postupem při protidrogové prevenci. S ohledem na jeho smysl je nezbytné, aby tato procedura probíhala za dohledu jiné osoby, která tak má možnost ověřit původ odebíraného vzorku, a dále zaručit, že s ním nebylo manipulováno v rozporu s požadavky pro takový odběr. K tomu je třeba dozor třetí osoby, odmítá-li vyšetřovaný z nějakého důvodu přítomnost a kontroly osoby opačného pohlaví jako v posuzované věci.

30. Dozor (přítomnost) zdravotní sestry nad průběhem této procedury uvedený účel bezpochyby naplňuje, není však k jeho dosažení nezbytný, takže uvedené omezení dle Ústavního soudu selhává u posouzení podmínky potřebnosti či účelnosti (ve vazbě na legitimní cíl či účel zásahu). Tu je nutno interpretovat tak, že potřebným je jedině takový zásah do základních práv, který nelze nahradit prostředkem, jenž by při vynaložení srovnatelného úsilí dosahoval zvoleného legitimního cíle se stejnou účinností a který by zároveň byl šetrnějším k dotčenému základnímu právu (srov. např. bod 9 usnesení ze dne 29. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 1430/14). Ze zjištěných poznatků není zřejmý důvod, pro který by dozor při poskytování vzorku moči musela vykonávat osoba s odborným zdravotnickým vzděláním

Sbirka_nalezu-91.indd 100 29.7.20 14:02

(ať již sestra, či lékař), popř. osoba opačného pohlaví, jako tomu bylo přes námitky stěžovatele v posuzované věci. V žádném případě to nelze vyvrátit paušálním tvrzením o účelovosti takové argumentace, protože možnost dovolávání se základních práv a svobod patří k výslovně zakotveným podstatným náležitostem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, kterými jsou orgány činné v trestním řízení vázány (i bez vznesení námitky jejich porušování).

31. Podle tvrzení stěžovatele, soudy nijak nevyvráceného, tento dozor v minulosti vykonávali dozorci (muži). Jeden z nich, jak vyplývá z vyžádaného soudního spisu, rovněž před samotným odběrem moči provedl stěžovatelovu osobní prohlídku (srov. str. 3 usnesení odvolacího soudu). S největší pravděpodobností se pak jedná o osobu, která byla přítomna i odběru moči a na protokolu o tomto úkonu je uvedena jako svědek (č. l. 7). Všechny provedené důkazy tak nasvědčují tomu, že v danou chvíli byla jako možný dozor při poskytování moči přítomna další osoba, splňující podmínky na optimálnější zachování soukromí a důstojnosti stěžovatele. Soudy však tuto skutečnost nezohlednily a stěžovateli vytkly nepodrobení se výzvě k poskytnutí moči, a to s poznámkou, že mu nic nebránilo otočit se ke zdravotní sestře zády či bokem, čímž však paradoxně smysl jejího dozoru mizí tím spíše. Navíc se jedná o tvrzení důkazně zcela nepodložené (viz níže k porušení principu *in dubio pro reo*).

32. Pro srovnání Ústavní soud poukazuje na pravidla poskytování vzorku moči u vrcholových sportovců. Světová antidopingová agentura (WADA) ve své směrnici o odběru vzorku moči (dostupné na https://www.wada-ama.org/en/resources/world-anti-doping-program/guidelines-urine-sample-collection) výslovně stanovuje podmínku dostatečného soukromí a kontrolora stejného pohlaví, který však musí sledovat poskytování vzorku přímým, nenarušeným pohledem *(unobstructed view)*. Stejně tak pravidla (metodika) vězeňské služby pro odběr moči (rozuměj poskytnutí aktuálního vzorku moči), jak byla uvedena v záznamu z výsledku setření veřejného ochránce práv ze dne 2. 7. 2013 sp. zn. 1208/2013/VOP/MS, takový požadavek neobsahují, pouze požadují přímou kontrolu (přítomnost) svědka.

33. Tomu odpovídá rovněž formulář protokolu o provedení orientačního toxikologického vyšetření moči (viz č. l. 7 vyžádaného soudního spisu), který vyžaduje přítomnost 1. svědka a 2. pracovníka provádějícího test. Kdo má provádět „odběr“, protokol přirozeně nestanoví, neboť tento byl, je a bude záležitostí vyšetřované osoby. V posuzované věci je v předmětném protokolu pouze uvedeno „Odmítl dát moč“, aniž je uvedeno proč, zda byl stěžovatel poučen o možné obraně (viz případnou poznámku okresního soudu sub 9). Stěžovatel však tvrdí, že odběr moči odmítl proto, že jej prováděla paní staršího věku a on se před ní styděl obnažit (svléknout donaha) a ukázat přirození. Je Rom a je vychován v jiné kultuře, která mu v tom

Sbirka_nalezu-91.indd 101 29.7.20 14:02

brání, doma se nesvlékne ani před svou družkou. Toto tvrzení opakuje od zahájení jeho trestního stíhání (srov. č. l. 25 trestního spisu, obdobně str. 3 rozsudku krajského soudu), aniž tomu orgány činné v trestním řízení věnovaly náležitou pozornost, neboť vycházely z toho, že se „mohl otočit" (viz sub 3) a že odběr moči je součástí činnosti zdravotnických pracovníků (aniž se přihlíží k jejich pohlaví a pocitům vyšetřovaného). V ústavní stížnosti dále namítá, že mu nebyla dána možnost poskytnout vzorek v odděleném prostoru za případné kontroly přítomného příslušníka vězeňské služby, tak jako to probíhalo v předchozích případech, kdy mu byl vzorek odebírán (kdy jej poskytoval). K tomu jsou v odděleném prostoru vytvořeny podle něj potřebné podmínky, tj. před pisoárem je umístěno zrcadlo, takže je kontrola možná i za těchto podmínek.

34. Námitka stěžovatele, že nabídl místo toho odběr krve (opět nezaznamenáno), byla podle tvrzení stěžovatele v ústavní stížnosti rovněž při pokusu o odběr moči dne 26. 5. 2014 odmítnuta. Zde je ovšem třeba poznamenat, že z hlediska hodnocení proporcionality zásahu do základních práv a svobod (zde jeho vhodnosti) forma testem moči obstojí, neboť lépe a prokazatelněji napomáhá dosažení účelu ochrany před používáním návykových látek [jde o přirozený proces, nikoli invazivní zásah (též sub 18), navíc jsou sledované látky v moči přítomny po značně delší dobu než v krvi].

35. Lze tedy uzavřít, že v posuzovaném případě šlo o situaci (nešlo např. o neodkladný a neopakovatelný úkon, nehrozilo jiné nebezpečí), kdy dozor při poskytování aktuálního vzorku moči – na rozdíl od jejího bezprostředního testování – nevyžadoval zdravotnické odborné vzdělání, ve věznici existoval prostor, jehož účelem bylo zachování soukromí při intimních zdravotních úkonech a při poskytování vzorku mohla být přítomna osoba stejného pohlaví, která navíc předtím prováděla osobní prohlídku testované osoby. Proto neobstojí z hlediska ústavnosti jiný postup než vyhovění požadavku vyšetřované osoby na vyšší úroveň zachování jinak z povahy věci omezeného soukromí v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody. Postupy orgánů veřejné moci, které se s takovým požadavkem náležitým způsobem nevypořádají, představují porušení práv zakotvených v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 Listiny.

36. Důstojnost člověka je v čl. 1 Listiny (spolu se svobodou a rovností) zakotvena v obecné rovině jako objektivní hodnota, na které je Listina, vymezující základy právního postavení jedince, založena. Proto musí být vždy východiskem pro uplatňování veřejné moci bez ohledu na to, zda se proti tomu její nositel (fyzická osoba) nějak vymezí, brání či klade odpor. Povinnost státu respektovat tuto hodnotu při vymezení a naplňování kompetencí jeho orgánů je přímo vyjádřena v čl. 1 odst. 1 Ústavy (stát je založený na úctě k právům a svobodám) a současně jsou tím objektivně vymezeny

Sbirka_nalezu-91.indd 102 29.7.20 14:02

hranice jednání orgánů veřejné moci i tam, kde to není výslovně uvedeno (např. oproti čl. 7 odst. 2 Listiny, kde je naopak obsažen výslovný zákaz jejího porušování). Stejně tak čl. 1 Listiny, zdůrazňující objektivní nezadatelnost a nezcizitelnost základních práv a svobod, lze chápat i jako omezení samotného nositele základních práv a svobod, a právní řád mu proto může stanovit hranice, které by neměl jako svobodná rozumem a důstojností nadaná lidská bytost překračovat (srov. např. § 16, 19, 2898 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). V čl. 10 odst. 1 Listiny je naopak lidská důstojnost (spolu se souvisejícími hodnotami osobní cti, dobré pověsti a jména) zakotvena i jako subjektivní právo domáhat se jejího respektování vůči orgánům veřejné moci „stanoveným postupem" podle čl. 36 odst. 1 Listiny i tím, že toto právo uplatní formou svého sebeurčení. V tomto druhém aspektu, kdy se právo na respektování lidské důstojnosti váže v nyní posuzované věci na intimní soukromí stěžovatele, je pak věcí sebeurčení jedince, aby se před zásahy do svého soukromí (ve vazbě na důstojnost) vůči orgánům veřejné moci mohl bránit. Aniž by Ústavní soud vstupoval na pole různých teorií o možnosti či nemožnosti (obecně nebo *ad hoc* podle povahy základního práva a svobody) zřeknutí se uvedených základních práv a svobod testovanou osobou, konstatuje, že jde o takový druh možného narušení soukromí a důstojnosti, jehož intenzitu pociťuje každá konkrétní osoba v rámci svého sebeurčení rozhodovat sám o sobě (kam spadá rozhodování o identitě, individualitě, integritě, společenské roli, autonomii atd.) zcela subjektivně, resp. vůbec (dokonce může při obnažení údu pociťovat vzrušení v případě nějaké sexuální úchylky). Je tedy především věcí jejího rozhodnutí, aby se proti jí nelibému postupu, zasahujícímu tu nejintimnější sféru jejího života, sama ohradila. Rovněž tak není důvod, aby se tato skutečnost nepromítla např. v oblasti hodnocení zákonnosti opatřených důkazů. Uznaly-li soudy stěžovatele vinným ze spáchání trestného činu na základě postupu nerespektujícího výše uvedené závěry, porušily tím i zákonem zaručený (srov. § 2 odst. 1 trestního řádu) způsob stíhání podle čl. 8 odst. 2 Listiny.

V.b) Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti z hlediska skutkových závěrů obecných soudů

37. Z hlediska principů řádně vedeného trestního řízení neobstojí ani skutkové závěry obecných soudů. Okresní soud podle protokolu z hlavního líčení (č. l. 58 až 63) jako důkaz provedl pouze výslech stěžovatele a listinné důkazy, které jsou součástí spisu. Jde zejména o protokol o provedení orientačního toxikologického vyšetření (č. l. 7), obsahující pouhou poznámku „odmítl dát moč" a podepsaný zdravotní sestrou, stěžovatelem a svědkem (příslušník vězeňské služby – muž), dále úřední záznam o kontrole požití alkoholických nápojů nebo jiné návykové látky (č. l. 8),

Sbirka_nalezu-91.indd 103 29.7.20 14:02

vypracovaný pracovníkem vězeňské služby, dále několik listinných důkazů (rozhodnutí, rozsudek, vyšetřovací dokumenty) o stěžovatelových předešlých drogových deliktech a protokoly o stěžovatelových výpovědích (č. l. 23 až 28). Toto dokazování krajský soud nijak nedoplnil (č. l. 74 a 75) a na stěžovatelovu argumentaci z hlediska ústavně zaručených práv a svobod nijak nereagoval. Na základě provedených důkazů pak okresní soud i krajský soud vyhodnotily stěžovatelovu obhajobu jako účelovou. Jediným, a to nepřímým důkazem tohoto závěru je stěžovatelův podpis na protokolu o vyšetření, v němž není uvedený důvod nespolupráce tak, jak jej nyní stěžovatel uplatňuje, což zřejmě dle soudu svědčí o nevěrohodnosti této obhajoby. Dle krajského soudu by stěžovatelův stud před zdravotní sestrou byl zaznamenán v uvedeném protokolu. Stěžovateli pak dle téhož soudu nic nebránilo se k sestře otočit bokem či zády a její výzvě k poskytnutí vzorku tak vyhovět (str. 3 usnesení odvolacího soudu).

38. Takové hodnocení důkazů a závěry z něj učiněné však z hlediska ústavní konformity (viz sub 36) neobstojí. Uvedený protokol lze sice dle Ústavního soudu použít jako důkaz při hodnocení věrohodnosti stěžovatelova současného stanoviska. Tento důkaz je však svou povahou toliko nepřímý, a tudíž nemůže sám tvořit celou konstrukci usvědčujících důkazů. Nepřímých důkazů musí být vždy více, aby vytvářely tzv. ucelený řetězec známých skutečností [srov. např. body 42 a násl. nálezu ze dne 22. 3. 2016 sp. zn. IV. ÚS 1098/15 (N 47/80 SbNU 573)]. Závěry, které soudy z obsahu tohoto protokolu dovozují, pak považuje Ústavní soud za svévolné. Především existují pochybnosti, nakolik se konkrétní námitky, které odsouzení proti průběhu vyšetřování mají, skutečně do tohoto druhu protokolu zaznamenávají. Tiskopis obsahuje pouze kolonku „komentář“, kterou pravděpodobně vyplňuje zdravotní pracovník. Neobsahuje žádné poučení a není ani zřejmé, jaký význam má podpis vyšetřovaného (navíc celý dokument neobsahuje žádný konkrétní časový údaj ohledně dne vyhotovení či podepsání). Při konzistentnosti stěžovatelovy obhajoby po celou dobu trestního řízení (srov. č. l. 25) měla obžaloba (a následně soudy) tyto sporné skutečnosti objasnit, např. provedením důkazu výslechem přítomného svědka a zdravotní sestry, která protokol vyhotovila. O věrohodnosti stěžovatelovy obhajoby by mnohé napověděl i způsob provádění všech předchozích vyšetření. Nic pak nebránilo provedení alespoň tak nenáročných úkonů, jako je vyžádání písemných stanovisek (věznice, konkrétních dozorců či zdravotního personálu) ohledně objasnění běžné praxe vypracovávání uvedeného druhu protokolů a průběhů odevzdávání vzorků moči. Dokonce i v správním řízení o stěžovatelově předchozím kázeňském přestupku podle zákona o výkonu trestu si rozhodující orgán opatřil písemný záznam (byť velice stručný) o výpovědi zdravotní sestry provádějící tehdy vyšetření (č. l. 20). Soudy v projednávané věci pak ani nepoukázaly na jakékoliv

Sbirka_nalezu-91.indd 104 29.7.20 14:02

rozpory ve stěžovatelových výpovědích či rysy nevěrohodnosti ve stěžovatelově slovním projevu před soudem. Spokojily se pouze s existencí podepsaného protokolu, z něhož dovozovaly, že stěžovatel žádné námitky proti průběhu vyšetření nevznesl. Jak je patrné z výše uvedeného, zůstal však tento závěr zcela důkazně nepodložen. Soudy rovněž nijak nepřihlédly ke skutečnosti, že v minulosti se stěžovatel k drogovým deliktům, které jsou ve spise zmíněny, vždy doznal (srov. č. l. 11, 15 a 17).

39. Zde Ústavní soud zdůrazňuje (i přes zdánlivě banální pozadí případu), že trestním řádem stanovená povinnost orgánů činných v trestním řízení zjistit správně a v dostatečném rozsahu skutkový stav věci je jednou ze základních podmínek zákonného rozhodnutí, zejména pak v případě rozhodování o osobní svobodě stěžovatele, a je jedním z měřítek „stanoveného postupu" řízení podle čl. 36 odst. 1 Listiny. S přihlédnutím ke všem uvedeným skutečnostem je nutno rovněž konstatovat, že soudy popsaným hodnocením důkazů porušily ústavní zásadu *in dubio pro reo*. Nadto lze poukázat na nepřípustnost závěru okresního soudu, který z odmítnutí spolupráce při vyšetření dovozuje navíc stěžovatelovo užívání návykových látek i v uvedený den. Takový závěr, vytýkající stěžovateli fakticky spáchání dalšího trestného činu nad rámec obžaloby, je bez důkazní opory nejen nepřípustnou svévolí při hodnocení důkazů, nýbrž rovněž porušením principu presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny.

VI. Závěr

40. Ústavní soud uzavírá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení ve výroku uvedených stěžovatelových ústavních práv a svobod, a to jak v nich uplatněnými právními závěry, tak postupem při dokazování. Ústavní soud nijak nepředjímá výsledek celého znovuotevřeného trestního řízení. S ohledem na jím trvale zastávanou zásadu minimalizace zásahů do budoucího rozhodování jiných orgánů veřejné moci též Ústavní soud nezaujímá stanovisko ani k účelnosti takto ukládaných trestních sankcí a jejich přínosu k nápravě osob závislých na požívání omamných látek, popř. opatřením proti jejich pronikání do míst výkonu trestu odnětí svobody.

41. Současně ve věci rozhodující senát Ústavního soudu zdůrazňuje, že si je vědom podmínek, ve kterých se takové kontroly provádějí, a zejména pak významu a nutnosti preventivních opatření a zásahů pracovníků vězeňské služby vzhledem k tomu, jaké nebezpečí je s požíváním omamných a psychotropních látek ve vězeňském prostředí spojeno.

42. Nicméně ze shora uvedených důvodů Ústavnímu soudu nezbylo, než aby mimo ústní jednání vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil rozhodnutí vyjmenovaná ve výroku tohoto nálezu.

Sbirka_nalezu-91.indd 105 29.7.20 14:02

43. Ústavní soud tak rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-91.indd 106 29.7.20 14:02

Č. 167
K pojistnému plnění z pojištění hypotečního úvěru

Stěžovatelka jakožto pojištěná sice *de lege lata* nemá (přímo) právo na plnění ze smlouvy o pojištění cizího rizika, ale má, s ohledem na to, že je osobou, která platí pojistné (a tudíž z toho očekává prospěch), zájem na tom, aby bylo z pojistné smlouvy plněno (v konečném výsledku) v její prospěch. Vystavení stěžovatelky do situace, ve které nemá možnost se jakkoli domáhat poskytnutí pojistného plnění z pojištění hypotečního úvěru, ke kterému přistoupila podpisem přihlášky k pojištění a pravidelně měsíčně platila pojistné, je s ohledem na okolnosti posuzované věci zjevnou kvalifikovanou vadu soudního rozhodování a porušením ústavně zaručeného práva na soudní a jinou právní ochranu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa – ze dne 9. října 2018 sp. zn. IV. ÚS 3009/17 ve věci ústavní stížnosti P. B., zastoupené JUDr. Adamem Batunou, advokátem, se sídlem v Praze 1, Václavské náměstí 846/1, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 2017 č. j. 23 Cdo 4513/2016-155, kterým bylo změněno rozhodnutí krajského soudu tak, že stěžovatelka není aktivně legitimována k podání žaloby ve věci pojistného plnění, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a obchodní korporace ČSOB Pojišťovny, a. s., se sídlem v Pardubicích, Masarykovo náměstí 1458, zastoupené JUDr. Luďkem Krajhanzlem, advokátem, se sídlem v Praze 1, V Celnici 5, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 2017 č. j. 23 Cdo 4513/2016-155 se zrušuje.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti věci

1. Stěžovatelka se rozhodla v roce 2007 koupit nemovitosti – rodinný dům a pozemky v obci Ch. Z tohoto důvodu uzavřela dne 21. 3. 2007 s Hypoteční bankou, a. s., (dále jen „Hypoteční banka“) smlouvu o poskytnutí hypotečního úvěru reg. č. 5500/162392-01/07/01-001/00/R, na základě které

Sbirka_nalezu-91.indd 107 29.7.20 14:02

byl stěžovatelce poskytnut úvěr ve výši 4 650 000 Kč. Hypoteční banka zároveň nabídla stěžovatelce možnost pojištění poskytnutého úvěru, ta nabídku přijala a přihláškou ze dne 21. 3. 2007 přistoupila k pojištění úvěru pro případ smrti nebo plné invalidity na základě rámcové pojistné smlouvy ze dne 22. 1. 2007 uzavřené mezi vedlejší účastnicí jakožto pojistitelem a Hypoteční bankou jako pojistníkem. Následně se u stěžovatelky projevily vážné zdravotní problémy a dne 25. 2. 2010 rozhodla Česká správa sociálního zabezpečení o její invaliditě III. stupně. Stěžovatelka v návaznosti na nastalou pojistnou událost požadovala od vedlejší účastnice pojistné plnění vyplývající ze sjednaného pojištění úvěru, které jí však nebylo poskytnuto, neboť podle vedlejší účastnice stěžovatelka v přihlášce k pojištění neuvedla pravdivé informace o svém zdravotním stavu a záměrně zamlčela skutečnost, že se v době před sjednáním pojištění léčila s chronickým onemocněním dýchacích cest. Stěžovatelka proto podala žalobu u Okresního soudu v Pardubicích (dále jen „okresní soud") a domáhala se zaplacení pojistného plnění.

II. Řízení před obecnými soudy

2. Okresní soud zamítl rozsudkem ze dne 7. 10. 2015 č. j. 111 C 15/2014-98 žalobu stěžovatelky o 2 662 500 Kč s příslušenstvím a uložil jí povinnost nahradit vedlejší účastnici náklady řízení. Nalézací soud dospěl k závěru, že stěžovatelka není aktivně legitimována k podání žaloby, neboť není smluvní stranou pojistné smlouvy uzavřené mezi vedlejší účastnicí a Hypoteční bankou, a proto nemá na pojistné plnění nárok.

3. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud") usnesením ze dne 31. 3. 2016 č. j. 27 Co 6/2016-126 zrušil rozsudek okresního soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Odvolací soud dospěl k závěru, že se stěžovatelka domáhala plnění ve prospěch Hypoteční banky, která je oprávněna k přijetí pojistného plnění. Z předsmluvní informace o pojištění hypotéky dostupné na internetových stránkách Hypoteční banky plyne, že pojištění je určené k zajištění schopnosti klientů banky splácet poskytnutý úvěr, za což klienti zaplatí bance poplatek. Dlužník z úvěrové smlouvy hodlá přihláškou k rámcové pojistné smlouvě hájit především své vlastní zájmy, nikoli zájmy Hypoteční banky, stěžovatelka je podle odvolacího soudu aktivně legitimována k podání žaloby, neboť má na poskytnutí pojistného plnění právní i ekonomický zájem.

4. Nejvyšší soud napadeným rozsudkem ze dne 20. 6. 2017 č. j. 23 Cdo 4513/2016-155 změnil usnesení krajského soudu tak, že potvrdil rozsudek okresního soudu a uložil stěžovatelce povinnost nahradit vedlejší účastnici náklady odvolacího a dovolacího řízení. Nejvyšší soud zejména uvedl, že vyplývá-li právo ze smlouvy, může je vymáhat pouze ten, komu je smlouva přiznává, případně komu přiznává oprávnění takové právo vymáhat pro

Sbirka_nalezu-91.indd 108 29.7.20 14:02

jiného (např. smlouva ve prospěch třetího, podle současné právní úpravy srov. § 1767 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Stěžovatelka není smluvní stranou smlouvy, z níž toto právo plyne, není ani oprávněna pojistné plnění přijmout [pojistná smlouva nebyla uzavřena v její prospěch, a contrario § 11 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě)], tudíž ani je vymáhat pro sebe, a není ani subjektem, jemuž by smlouva přiznávala oprávnění vlastním jménem pojistné plnění vymáhat pro třetí osobu. Takové oprávnění jí nedává ani přihláška k pojištění, byl-li jejím obsahem podle skutkových zjištění souhlas s tím, aby právo na výplatu pojistného plnění mohl uplatnit pojistník (§ 10 odst. 3 zákona o pojistné smlouvě). Pojištěná je objektem pojištění, tím, jehož pojistné riziko si pojistila Hypoteční banka, která jediná může být v případném sporu o výplatu pojistného plnění z této smlouvy aktivně legitimována; právní (tím spíše ekonomický) zájem na vypořádání smluvních vztahů založených smlouvou uzavřenou mezi třetími osobami nemůže sám o sobě stěžovatelce založit aktivní věcnou legitimaci ve sporech o plnění z takové smlouvy. Neobsahuje-li pojistná smlouva o pojištění cizího pojistného rizika, z níž žalobní nárok vychází, žádné ujednání, ze kterého by pro stěžovatelku jako pojištěnou plynulo právo na výplatu pojistného plnění, ale ani právo domáhat se svým jménem výplaty tohoto plnění ve prospěch pojistníka, nemá žalobkyně v tomto sporu aktivní věcnou legitimaci, a její žaloba tudíž nemůže mít úspěch. Podle dovolacího soudu stěžovatelka není aktivně legitimována, aby se domáhala proti vedlejší účastnici plnění z pojistné smlouvy uzavřené mezi vedlejší účastnicí a Hypoteční bankou, neboť nebyla smluvní stranou pojistné smlouvy a zároveň souhlasila s tím, aby pojistníkovi – Hypoteční bance – bylo v případě vzniku pojistné události vyplaceno pojistné plnění. Uzavřená pojistná smlouva je totiž svým charakterem smlouvou o pojištění cizího rizika ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o pojistné smlouvě, a proto jediným oprávněným je Hypoteční banka; stěžovatelka jakožto pojištěná je pouze subjektem pojistného vztahu, nikoli však stranou pojistné smlouvy. Nejvyšší soud opřel svůj právní závěr o vlastní judikaturu, konkrétně o rozsudek ze dne 31. 12. 2012 sp. zn. 32 Cdo 4115/2010, týkající se podstaty smlouvy o pojištění cizího rizika, a dále o usnesení ze dne 30. 5. 2002 sp. zn. 20 Cdo 2114/2000 a ze dne 13. 10. 2004 sp. zn. 26 Cdo 2136/2004, která se týkala aktivní věcné legitimace.

III. Ústavní stížnost a vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení

5. Proti rozsudku Nejvyššího soudu se stěžovatelka brání ústavní stížností podanou dne 25. 9. 2017 (doplněnou dne 5. 2. 2018) a navrhuje jeho zrušení. Namítá porušení svého ústavně zaručeného práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Zásah spatřuje zejména v tom, že jí nebyla

Sbirka_nalezu-91.indd 109 29.7.20 14:02

„přiznána“ aktivní legitimace k podání žaloby o zaplacení pojistného plnění; má za to, že se stala účastníkem pojistného vztahu na základě přihlášky k pojištění. Stěžovatelka měla povinnost měsíčně platit pojistné, a pokud by tak nečinila, pojištění by zaniklo. Vedlejší účastnice pojistné plnění neposkytla ani po více než sedmi letech – Hypoteční banka se v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 42 C 186/2013 domáhá úhrady zbývající části hypotečního úvěru, aniž by u vedlejší účastnice nárokovala pojistné plnění. Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že vedlejší účastnice a Hypoteční banka jsou vzájemně propojeny, neboť jsou součástí jednoho holdingu. Stěžovatelka byla udržována v domnění, že úvěrová smlouva i pojistná smlouva jsou sjednávány v rámci jedné společnosti, neboť je uzavírala se stejným bankovním poradcem a na hlavičkovém papíru ČSOB.

6. Vedlejší účastnice považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou a navrhuje její odmítnutí; zejména uvádí, že stěžovatelka neodůvodňuje, jak bylo porušeno její právo na soudní a jinou právní ochranu. Stěžovatelce nic nebránilo, aby svá práva uplatnila vůči tomu, s kým uzavřela smlouvu, tedy vůči Hypoteční bance. Napadené rozhodnutí považuje vedlejší účastnice za správně i logicky odůvodněné a poukazuje na skutečnost, že se stěžovatelka nestala pojištěnou osobou z důvodu uvedení nepravdivých informací o svém zdravotním stavu.

7. Nejvyšší soud odkázal na argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozsudku a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

8. Ústavní soud požádal o vyjádření i Hypoteční banku, která zejména uvedla, že pojistnou událost oznámila vedlejší účastnici pouze stěžovatelka. Pojistitel následně šetřením zjistil, že stěžovatelka trpěla chronickým onemocněním dýchacích cest ještě před uzavřením smlouvy o úvěru a že neodpověděla pravdivě na dotazy v přihlášce k pojištění. Po oznámení pojistné události vyzvala vedlejší účastnice Hypoteční banku k zaslání likvidačního listu, který je po vyplnění zaslán pojišťovně a slouží jako podklad k vyplacení pojistného plnění. Hypoteční úvěr není řádně splácen, poslední anuitní splátku uhradila stěžovatelka dne 23. 12. 2009.

9. Ve své replice stěžovatelka uvedla, že přihlášku k pojištění vyplnila téměř tři roky předtím, než bylo rozhodnuto o její invaliditě III. stupně, a uvedené informace byly pravdivé. Z ústavní stížnosti je zřejmé, v čem spatřuje stěžovatelka porušení svého ústavního práva. Současně stěžovatelka navrhla odklad vykonatelnosti napadeného rozsudku – o návrhu rozhodl Ústavní soud samostatným usnesením ze dne 16. 1. 2018.

IV. Procesní podmínky

10. Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem podle § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.,

Sbirka_nalezu-91.indd 110 29.7.20 14:02

o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"). Stížnost rovněž není nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud se důkladně seznámil s ústavní stížností, připojeným procesním spisem i obsahem vyjádření k ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že stížnost je opodstatněná; rozhodl o ní mimo ústní jednání, neboť v intencích § 44 věty první zákona o Ústavním soudu by od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Posouzení ústavní stížnosti

11. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), není součástí soustavy obecných soudů a nepřísluší mu do jejich pravomoci zasahovat, postupují-li v souladu s principy hlavy páté Listiny. Ústavní soud se nezabývá porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, neznamená-li zároveň porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody. Ústavní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že jím bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

V. A Překvapivá změna právního názoru

12. Při aplikaci § 243d písm. b) o. s. ř., umožňujícího v dovolacím řízení změnit rozhodnutí odvolacího soudu, nelze odhlédnout od ústavních požadavků spravedlivého procesu, zejména požadavku, aby veškerá meritorní rozhodnutí soudů byla přijímána při respektování práva na kontradiktorní řízení a předvídatelně. Rozhodnutí soudů nemůže být založeno na ničem, co nebylo předmětem diskuse stran nebo jim nebylo předloženo k vyjádření, rovněž nemůže být založeno ani na skutečnostech, které jsou známy jen soudci, ale strany s nimi nebyly obeznámeny [srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 3. 1997 ve věci *Mantovanelli proti Francii*, stížnost č. 21497/93, bod 33; dostupný na http://hudoc.echr.coe.int; nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017 sp. zn. IV. ÚS 216/16 (N 24/84 SbNU 293); veškerá rozhodnutí dostupná na http://nalus.usoud.cz].

13. Nejvyšší soud napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí odvolacího soudu z důvodu jiného právního názoru na otázku aktivní legitimace stěžovatelky, který byl již v minulosti zformulován v judikatuře dovolacího soudu, aniž by však na tuto skutečnost stěžovatelku vhodným způsobem upozornil a umožnil jí adekvátně zareagovat v rámci kontradiktorní diskuse účastníků řízení. Z napadeného rozhodnutí ani z obsahu procesního spisu neplyne, že by Nejvyšší soud nařídil ve věci jednání nebo jiným způsobem umožnil stěžovatelce reagovat na potenciální a pro stěžovatelku „dramatickou" změnu právního názoru (např. v rámci své poučovací povinnosti). Ústavní soud s ohledem na uvedené dospěl k závěru, že Nejvyšší soud

Sbirka_nalezu-91.indd 111 29.7.20 14:02

porušil stěžovatelčino právo na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 38 odst. 2 Listiny tím, že neučinil otázku (ne)existence aktivní žalobní legitimace stěžovatelky ve světle vlastní ustálené rozhodovací praxe předmětem kontradiktorní diskuse stran a následně (nepředvídatelně) dospěl k jinému právnímu názoru než soud odvolací.

V. B Aktivní legitimace stěžovatelky

14. Podle Ústavního soudu je dále důležité vypořádat se i se závěrem Nejvyššího soudu ohledně aktivní legitimace stěžovatelky. Ústavní soud zdůrazňuje, že předmětem přezkumu není otázka důvodnosti nároku na pojistné plnění, nýbrž (zatím) jen existence aktivní legitimace. Z tohoto důvodu nejsou relevantní vznesené argumenty týkající se (ne)uvedení pravdivých informacích v přihlášce k pojištění nebo chronického onemocnění stěžovatelky existujícího ještě před sjednáním pojištění. Důvodností podané žaloby by se měl meritorně zabývat především nalézací soud, kterému věc vrátil soud odvolací. V posuzované věci obecné soudy shodně dovodily, že vztah mezi vedlejší účastnicí, stěžovatelkou a Hypoteční bankou je právním vztahem pojištění cizího rizika, na který se primárně uplatní § 10 zákona o pojistné smlouvě, který zněl takto:

„(1) Pojistník může uzavřít pojistnou smlouvu na pojistné riziko pojištěného, který je osobou odlišnou od pojistníka (dále jen ‚pojištění cizího pojistného rizika').

(2) Pojistník je povinen seznámit pojištěného s obsahem pojistné smlouvy týkající se pojištění jeho pojistného rizika.

(3) Právo na pojistné plnění může pojistník uplatnit pouze tehdy, jestliže prokáže splnění povinnosti podle odstavce 2 a jestliže prokáže, že mu byl k přijetí pojistného plnění dán souhlas pojištěného, popřípadě zákonného zástupce takové osoby, není-li zákonným zástupcem pojistník sám.

(4) Zemře-li nebo zanikne-li bez právního nástupce pojistník, který sjednal pojištění cizího pojistného rizika, vstupuje pojištěný do soukromého pojištění namísto pojistníka, a to dnem, kdy pojistník zemřel nebo zanikl bez právního nástupce, nestanoví-li pojistná smlouva jinak."

15. Uvedenou právní úpravu je ovšem nutné vykládat podle jejího smyslu a účelu, stejně jako je třeba přihlédnout ke specifickým okolnostem posuzované věci [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 523/07 ze dne 7. 5. 2009 (N 113/53 SbNU 409) a nález sp. zn. II. ÚS 1648/10 ze dne 16. 11. 2010 (N 226/59 SbNU 299)]. V procesu, kterým se interpretuje a aplikuje právo, musí být vždy přítomna spravedlnost [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/12 ze dne 16. 10. 2012 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.), bod 30].

16. Rovněž je třeba vycházet ze základních zásad a pravidel civilního procesu, zejména pak z ustanovení § 1, 2 a 3 o. s. ř., podle kterých platí, že občanský soudní řád upravuje postup soudu a účastníků v občanském

Sbirka_nalezu-91.indd 112 29.7.20 14:02

soudním řízení tak, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana soukromých práv a oprávněných zájmů účastníků; v řízení soudy mj. dbají, aby nedocházelo k porušování práv a právem chráněných zájmů a aby práv nebylo zneužíváno. Občanské soudní řízení je jednou ze záruk spravedlnosti, práva a slouží upevňování i rozvíjení zásad soukromého práva – v posuzovaném případě je to především ochrana právem chráněných zájmů pojištěného, která plyne i z § 10 zákona o pojistné smlouvě ve spojení s § 2 o. s. ř. Konstrukce hmotněprávního ustanovení je totiž taková, že pojištěného nenechává bez právní ochrany (srov. jeho odstavce 3 a 4), nýbrž vychází z předpokladu, že v případě zániku nebo smrti pojistníka vstupuje pojištěný do soukromého pojištění namísto pojistníka, a to dnem, kdy pojistník zemřel nebo zanikl bez právního nástupce, nestanoví-li smlouva jinak. Proto bude úkolem Nejvyššího soudu v jeho postavení interpreta a sjednocovatele výkladu podústavního práva (čl. 92 Ústavy) v nově otevřeném řízení posoudit, zda nelze zákon s ohledem na ochranu zájmů pojištěného (spotřebitele) ústavně konformně vyložit tak, že ustanovení analogicky platí pro případ nečinnosti pojistníka, protože pojištěný se ocitá *de facto* ve stejné situaci, kterou řeší § 10 odst. 4 zákona o pojistné smlouvě – v okamžiku, kdy pojistník začne podle smlouvy plnit, se původní stav obnoví.

17. Důležité je, že stěžovatelka byla jako spotřebitelka v postavení tzv. slabší strany smlouvy, která požívá zvýšené ochrany, a k jednostranně zaměřeným ujednáním v její neprospěch se nepřihlíží. K vyrovnání ze své podstaty nerovného postavení slouží princip ochrany spotřebitele plynoucí z principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny. Ze střetu autonomie vůle a z ideje rovnosti plyne ochrana slabší smluvní strany – s cílem dosažení vyvážené pozice, tj. spravedlnosti, ekvity či rovnováhy zúčastněných zájmů [viz nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 2063/17 (N 217/87 SbNU 493)]. Východiskem ochrany plynoucí ze spotřebitelského práva je fakticky nerovné postavení spotřebitele vůči podnikateli, který může profitovat z větší profesionální zkušenosti, lepší znalosti práva či snazší dostupnosti právních služeb [srov. nález sp. zn. I. ÚS 342/09 ze dne 15. 6. 2009 (N 144/53 SbNU 765)]. Je rovněž třeba dodat, že ochrana spotřebitele spadá také mezi jednu ze sdílených politik Evropské unie (srov. čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie); proto je nutno na věc nahlížet také pohledem unijního práva a za referenční rámec považovat také Listinu základních práv Evropské unie, která ve svém čl. 38 stanovuje vysokou úroveň ochrany spotřebitele. Také pro moc soudní z toho plyne povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo „eurokonformním“ způsobem [srov. nález sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57), body 46, 47].

18. Smyslem předmětného pojistného vztahu je úplatné převzetí povinnosti uhradit dluh v případě nastalé pojistné události. Pojišťovna za úplatu podstupuje riziko, že bude hypoteticky v budoucnu povinna

Sbirka_nalezu-91.indd 113 29.7.20 14:02

doplatit zbývající část nesplaceného úvěru namísto pojištěné ve prospěch pojistníka, nastane-li pojistná událost. Stěžovatelka uzavřela smlouvu o hypotečním úvěru s Hypoteční bankou, která je svým charakterem spotřebitelskou smlouvou, a ze které tedy plyne nadstandardní ochrana tzv. slabší smluvní strany; Hypoteční banka zároveň nabídla stěžovatelce možnost sjednání pojištění poskytnutého úvěru pro případ její smrti nebo plné invalidity. Stěžovatelka této možnosti využila a podepsala přihlášku k pojištění, čímž se stala subjektem pojišťovacího vztahu (pojištěnou), vzniklého na základě pojistné smlouvy uzavřené mezi vedlejší účastnicí jakožto pojistitelem a Hypoteční bankou jakožto pojistníkem – z toho stěžovatelce plynula mj. povinnost platit měsíčně pojistné. Shrnuto, stěžovatelka byla přesvědčena vzhledem k okolnostem uzavření předmětné smlouvy, že má poskytnutý úvěr pojištěný pro případ smrti nebo plné invalidity a v případě nastalé pojistné události pojistitel doplatí příslušnou část zůstatku úvěru Hypoteční bance namísto stěžovatelky. Následně byla stěžovatelka uznána invalidní v rozsahu III. stupně, a proto se obrátila na vedlejší účastnici s žádostí o poskytnutí pojistného plnění. Jelikož pojišťovna plnění odmítla poskytnout, protože stěžovatelka měla zamlčet v přihlášce k pojištění pravdivé informace o svém zdravotním stavu, domáhala se stěžovatelka plnění v řízení před obecnými soudy.

19. Nejvyšší soud v napadeném rozsudku ve stručnosti dospěl k závěru, že stěžovatelka není aktivně legitimována k podání žaloby, neboť v řízení před obecnými soudy nejde o její práva či povinnosti, a odkázal na vlastní judikaturu z roku 2002, 2004 a 2012. S tímto přístupem a restriktivním výkladem práva se Ústavní soud neztotožňuje. Je to stěžovatelka, kdo má primární zájem na vyplacení pojistného plnění, nikoli pojistník – Hypoteční banka, které může být v závěru lhostejno, zda získá finanční prostředky poskytnuté v rámci úvěru zpět od pojišťovny nebo od dlužníka – stěžovatelky.

20. Rovněž nelze odhlédnout od skutečnosti, že pojišťovna a Hypoteční banka spadají do stejného holdingu ČSOB. Mohla by tak hypoteticky nastat situace (a v nyní posuzované věci skutečně nastala, jak plyne z vyjádření Hypoteční banky), ve které nemusí mít banka z různých důvodů zájem požadovat plnění od „spřátelené“ pojišťovny, čímž by v důsledku aplikace právního závěru Nejvyššího soudu byla stěžovatelka postavena do patové situace – nemohla by plnění požadovat přímo po pojišťovně a zároveň by neměla prostředek, kterým by mohla donutit banku k uplatnění pojistného nároku u pojišťovny. Situace na trhu s hypotečními úvěry se navíc vyvinula do stavu, kdy má dnes téměř každá banka poskytující hypoteční úvěry vlastní či majetkově provázanou pojišťovnu, a ztrácí tak vůči ní potřebnou motivaci k uplatnění pojistného nároku.

21. Lze proto shrnout, že stěžovatelka je slabší stranou, subjektem, který má oproti bance primární zájem na vyplacení pojistného plnění,

Sbirka_nalezu-91.indd 114 29.7.20 14:02

neboť se výsledek procesu vyřízení likvidace pojistné události může citelně promítnout do její právní sféry a nelze odhlížet od provázanosti vedlejší účastnice a Hypoteční banky v rámci stejného holdingu. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka sice *de lege lata* nemá (přímo) právo na plnění z pojistné smlouvy, ale má, s ohledem na to, že je osobou, která vše financuje (a tudíž z toho očekává prospěch), zájem na tom, aby bylo z pojistné smlouvy plněno (v konečném výsledku) v její prospěch. Vystavení stěžovatelky do situace, ve které nemá možnost se jakkoli domáhat poskytnutí pojistného plnění z pojištění úvěru, ke kterému přistoupila podpisem přihlášky k pojištění a pravidelně měsíčně platila pojistné, je s ohledem na okolnosti posuzované věci zjevnou kvalifikovanou vadu soudního rozhodování a porušením ústavně zaručených práv. Nejvyšší soud měl přihlédnout ke specifickým okolnostem posuzované věci i k vývoji na trhu s hypotečními úvěry a v souladu se základními pravidly a principy civilního procesu, zejména pak s § 1, 2 a 3 o. s. ř., vyložit hmotné právo ve prospěch věcného přezkumu stěžovatelčiny žaloby, jak to učinil odvolací soud, nikoli jen odkázat na vlastní judikaturu, která již není, s ohledem na uvedený vývoj finančního (hypotečního, pojišťovacího) trhu, zcela relevantní a aktuální. Také v této souvislosti platí, že „jednou vyjevená pravda není pravdou navždy“ a nelze setrvávat na závěrech, které byly mezitím již společenským vývojem (zde propojováním bank s pojišťovnami) překonány.

22. Článek 36 odst. 1 Listiny garantuje právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Postupem nalézacího soudu, jehož rozhodnutí potvrdil Nejvyšší soud, bylo uvedené právo stěžovatelce upřeno. Jelikož odvolací soud dospěl k opačnému závěru a správně dovodil, že stěžovatelce náleží aktivní věcná legitimace, zrušil Ústavní soud rozsudek Nejvyššího soudu, kterým bylo rozhodnutí odvolacího soudu změněno v neprospěch stěžovatelky.

VI. Závěr

23. Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť dospěl k závěru, že napadeným rozsudkem Nejvyššího soudu bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní a jinou právní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona tedy Ústavní soud zrušil napadené rozhodnutí.

24. V novém řízení bude dovolací soud vázán tímto nálezem a jeho nosnými důvody. Bude na něm, aby umožnil stranám sporu kontradiktorní diskusi ohledně předmětné otázky týkající se aktivní žalobní legitimace stěžovatelky; zároveň znovu přezkoumá dříve vyslovený závěr o neexistenci stěžovatelčiny žalobní legitimace a umožní věcný přezkum žaloby.

Sbirka_nalezu-91.indd 115 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 116 29.7.20 14:02

Č. 168
K chybějícím výrokům v rozhodnutí o odvolání v trestním řízení

Krajský soud v Brně ve svém usnesení opomenul uvést, jak rozhodl o odvolání; výrok odvolacího soudu se zúžil na nápravu nesprávnosti výroku o náhradě škody, není však patrné, jak rozhodl o odvolání proti výrokům o vině a o trestu. Toto pochybení bohužel přehlédl i Nejvyšší soud. Z rozhodnutí krajského soudu nelze rovněž zjistit, zda nalézací soud odstranil vady, pro které odvolací soud již dříve věc vrátil k novému projednání a vyřízení. Podle čl. 90 Ústavy České republiky jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům; jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy (obdobně i čl. 40 odst. 1 Listiny). Pravomoc soudu rozhodnout je nezadatelná a v rámci přezkumu se jí nemůže soud zprostit, obrátil-li se na něj v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny účastník, který se domáhá svých práv stanoveným postupem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa – ze dne 9. října 2018 sp. zn. IV. ÚS 597/18 ve věci ústavní stížnosti R. B., zastoupeného JUDr. Miroslavem Kovářem, advokátem, se sídlem v Praze 12, Krouzova 3041, proti usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. října 2017 č. j. 3 Tdo 1305/2017-19 a Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2017 č. j. 5 To 148/2017-530 a proti rozsudku Okresního soudu v Hodoníně ze dne 14. března 2017 č. j. 2 T 109/2015-471 o uznání stěžovatele vinným ze spáchání přečinu usmrcení z nedbalosti, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Hodoníně jako účastníků řízení.

Výrok

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. října 2017 č. j. 3 Tdo 1305/2017-19 a Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2017 č. j. 5 To 148/2017-530 se zrušují.

Odůvodnění

1. Okresní soud v Hodoníně uznal rozsudkem ze dne 20. října 2015 č. j. 2 T 109/2015-471 stěžovatele vinným ze spáchání přečinu usmrcení

Sbirka_nalezu-91.indd 117 29.7.20 14:02

z nedbalosti podle ustanovení § 143 odst. 1 trestního zákoníku a odsoudil jej k trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku, podmíněně odloženému na zkušební dobu jednoho roku, a odkázal poškozené na řízení ve věcech občanskoprávních; uvedený rozsudek Krajský soud v Brně usnesením ze dne 13. ledna 2016 č. j. 5 To 468/2015-390 zrušil a věc vrátil k novému projednání.

2. Ve výroku označeným rozsudkem uznal Okresní soud v Hodoníně stěžovatele vinným ze spáchání přečinu usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1 trestního zákoníku a odsoudil jej k trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku, podmíněně odloženému na zkušební dobu jednoho roku, a odkázal poškozené na řízení ve věcech občanskoprávních. K odvolání stěžovatele Krajský soud v Brně napadeným usnesením zrušil výrok o náhradě škody; Nejvyšší soud následné dovolání stěžovatele odmítl.

3. Stěžovatel ve své včas podané ústavní stížnosti splňující i další náležitosti podání podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") popisuje okolnosti, pro které byl uznán vinným a odsouzen, namítá, že soudy dostatečně nezohlednily zákonem stanovenou přednost železniční dopravy, že hlavní příčinou nehody bylo nezodpovědné chování poškozeného a dále, jak je patrné i ze znaleckého posudku znalce z oboru železniční dopravy, že i náraz při nižší rychlosti (10 kmh^{-1}) by měl fatální následky. Stěžovatel opakovaně namítá, že soudy pominuly princip omezené důvěry v dopravě, je přesvědčen, že při rozhodování porušily jeho práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a navrhuje zrušení napadených rozhodnutí.

4. Ústavnímu soudu bylo k věci doručeno vyjádření Základní organizace Odborové organizace Federace strojvůdců České republiky, hájící stěžovatele a konstatující formalistický přístup soudů k podání této organizace učiněnému podle § 2 odst. 7 trestního řádu (č. l. 520 a násl.).

5. Ústavní soud připojil spis Okresního soudu v Hodoníně sp. zn. 2 T 109/2015 a vyžádal vyjádření účastníků řízení. Za Nejvyšší soud se vyjádřil předseda senátu 3 Tdo, který uvedl, že stěžovatel opakuje své námitky užité již dříve v řízení, s nimiž se obecné soudy vypořádaly, a navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta. Předseda senátu 5 To Krajského soudu v Brně odkázal na napadené usnesení, soudce Okresního soudu v Hodoníně se k ústavní stížnosti nevyjádřil. S ohledem na obsah vyjádření Ústavní soud tato stěžovateli k případné replice nezasílal.

6. Ústavní soud trvale opakuje, že není součástí soustavy obecných soudů a není oprávněn do rozhodování soudů zasahovat. Uvedená zásada je prolomena tehdy, vybočí-li obecné soudy z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních lidských práv [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky] a zjistí-li Ústavní soud porušení ústavních procesních

Sbirka_nalezu-91.indd 118 29.7.20 14:02

principů, především tzv. práva na spravedlivý proces, což v daném případě nastalo.

7. Ústavní soud zjistil, že stěžovatel napadl rozsudek nalézacího soudu odvoláním (č. l. 481–487), v němž brojil proti výroku o vině, a v souvislosti s tím i proti výroku o trestu, což podrobně odůvodnil. O odvolání však Krajský soud v Brně nerozhodl způsobem předvídaným trestním řádem, podle kterého odvolací soud odvolání zamítne (§ 266, § 253 odst. 1 a 2), odmítne (§ 253 odst. 3 a 4) nebo napadené rozhodnutí zruší zcela nebo zčásti (§ 257, 258), ale rozhodl tak, že zrušil pouze výrok o náhradě škody. Podle Ústavního soudu není možné, aby odvolací soud zrušil samostatně právě jen výrok o náhradě škody, aniž by rozhodl o odvolání proti výrokům o vině a návazně i o trestu.

8. Podle čl. 90 Ústavy České republiky jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy (obdobně i čl. 40 odst. 1 Listiny). Pravomoc soudu rozhodnout je nezadatelná a v rámci přezkumu se jí nemůže soud zprostit, obrátil-li se na něj účastník řízení v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny, domáhaje se svých práv zákonem předvídaným postupem.

9. V uvedené situaci musí Ústavní soud zrušit napadená usnesení Nejvyššího soudu i Krajského soudu v Brně, který nově rozhodne o odvolání stěžovatele – do té doby je rozhodování o ústavní stížnosti předčasné. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud měl k dispozici spis Okresního soudu v Hodoníně a seznámil se s jeho obsahem, považuje za nezbytné upozornit Krajský soud v Brně, aby v rámci odvolacího řízení zvážil, do jaké míry nalézací soud respektoval důvody, pro které byl původní rozsudek zrušen. Krajský soud v usnesení ze dne 13. ledna 2016 například zmínil odvolací námitku spočívající v záměně osoby, která se dopustila dvou dopravních přestupků – stěžovatel tehdy namítal, že se netýká jeho, ale poškozeného – přesto okresní soud v napadeném rozsudku, v části věnované výši uloženého trestu, znovu uvádí, „…že nebyl dosud projednáván pro přestupek, vyjma dvou výše uvedených méně závažných přestupků na úseku dopravy“. Jak je přitom z evidenční karty řidiče stěžovatele (č. l. 297) a poškozeného patrné, je to právě stěžovatel, kdo „nemá záznam“.

10. Krajský soud v Brně by měl též posoudit odst. 3 na str. 7 napadeného rozsudku, podle kterého nalézací soud hodnotil relevantní důkazy, „a to zejména znalecký posudek znalce Ing. Františka Kropáče, Ph.D., z oboru dopravy“, přestože právě k tomuto znaleckému posudku Krajský soud v Brně ve zrušujícím usnesení ze dne 13. ledna 2016 uvedl „… že za situace, kdy se v daném případě jedná v podstatě o železniční nehodu, není možné, aby se soud spokojil se znaleckým posudkem znalce z oboru městské a silniční dopravy, kdy je nutné, aby se znalec vyjádřil například

Sbirka_nalezu-91.indd 119 29.7.20 14:02

k mechanismu brždění a brzdným drahám vlakové soupravy, které se samozřejmě diametrálně odlišují od silničních vozidel …“ (č. l. 392, čtvrtý odstavec). Následně pak bude úkolem Krajského soudu v Brně zvážit, do jaké míry se napadený rozsudek (druhý odstavec na str. 7 – závěry znalce z oboru železniční dopravy Ing. Jiřího Morčinka) vypořádává se znaleckým posudkem a do jaké míry koreluje se závěry znalce na č. l. 453 verte.

11. V neposlední řadě by měl odvolací soud zohlednit i námitky uplatněné stěžovatelem v dovolání, ale i v ústavní stížnosti, vztahující se k principu omezené důvěry v dopravě [viz též nálezy sp. zn. II. ÚS 215/99 ze dne 17. 5. 2000 (N 69/18 SbNU 115), III. ÚS 2065/15 ze dne 31. 5. 2016 (N 96/81 SbNU 565) či IV. ÚS 3159/15 ze dne 25. 10. 2016 (N 199/83 SbNU 197)].

12. Ústavní soud nechce v žádném případě předjímat rozhodnutí Krajského soudu v Brně, neboť rozhodným důvodem vydání tohoto kasačního nálezu je formální pochybení odvolacího soudu.

13. Za daného stavu věci Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu zrušil napadená usnesení zkracující stěžovatele v právech zakotvených v čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 1 Listiny.

Sbirka_nalezu-91.indd 120 29.7.20 14:02

Č. 169
K povinnosti obecných soudů vypořádat se v rozhodnutí se všemi navrženými důkazy

Podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je součástí ústavních kautel řádně vedeného (stanoveným způsobem) soudního řízení rovněž právo jeho účastníků skutkově a právně argumentovat a k prokázání svých tvrzení navrhovat důkazy, čemuž odpovídá povinnost obecných soudů se s touto argumentací náležitě vypořádat. I když rozhodující soud není povinen všechny navržené důkazy provést, musí o nich rozhodnout, a nevyhoví-li důkazním návrhům, musí vyložit, z jakých důvodů je neprovedl, popř. nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění; neučiní-li tak, zatíží důkazní řízení ústavně relevantní (kvalifikovanou) vadou v podobě „opomenutých důkazů", popř. způsobí, že soudní rozhodnutí bude „nepřezkoumatelné".

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 9. října 2018 sp. zn. IV. ÚS 1891/18 ve věci ústavní stížnosti Nikol Jírů, zastoupené Mgr. Michalem Štrofem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. března 2018 č. j. 23 Cdo 541/2018-344 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. září 2017 č. j. 1 Cmo 114/2015-305 o potvrzení prvostupňového rozsudku o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby a náhradě nákladů řízení, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení a obchodní společnosti RP Climbing, s. r. o., se sídlem Hegerova 345, Polička – Horní Předměstí, zastoupené JUDr. Miroslavem Maškem, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 319/3, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 26. září 2017 č. j. 1 Cmo 114/2015-305 bylo porušeno stěžovatelčino ústavně zaručené základní právo na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. března 2018 č. j. 23 Cdo 541/2018-344 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. září 2017 č. j. 1 Cmo 114/2015-305 se ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 121 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že postupem obecných soudů bylo porušeno její ústavně zaručené právo podle čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"), jakož i právo „na ochranu vlastnického práva", garantované čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud") ze dne 12. 2. 2015 č. j. 54 ECm 6/2014-169 byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba, kterou se domáhala na vedlejší účastnici zaplacení částky 146 410 Kč s příslušenstvím, a stěžovatelce bylo uloženo zaplatit vedlejší účastnici náklady řízení ve výši 87 756,46 Kč. Uvedený soud dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by stěžovatelka s vedlejší účastnicí uzavřela mandátní smlouvu, jejímž předmětem by bylo zpracování žádosti za účelem získání podpory z Evropského sociálního fondu – operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, a tudíž stěžovatelce žádný nárok na zaplacení žalované částky z titulu odměny mandatáře nevznikl.

3. K odvolání stěžovatelky Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud") rozsudkem ze dne 6. 10. 2015 č. j. 1 Cmo 114/2015-238 rozsudek krajského soudu potvrdil. Ztotožnil se sice s jeho závěrem, že nebyla prokázána existence mandátní smlouvy, krom toho však shledal, že stěžovatelce svědčí za zpracování projektové žádosti pro vedlejší účastnici právo na vydání bezdůvodného obohacení ve výši odpovídající v zásadě nejnižším možným nákladům, které by vedlejší účastnice v daném místě a čase musela na předmětné plnění vynaložit, čemuž odpovídá částka 24 000 Kč, kterou již vedlejší účastnice stěžovatelce uhradila.

4. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 6. 9. 2016 č. j. 23 Cdo 5753/2015-271 s odůvodněním, že je nutno vycházet z ceny obvyklé.

5. Následně vrchní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem rozsudek krajského soudu potvrdil a stěžovatelce uložil, aby vedlejší účastnici zaplatila na náhradě nákladů řízení před odvolacím i dovolacím soudem částku 44 044 Kč. Dospěl totiž k závěru, že tzv. cenu obvyklou představuje částka 24 000 Kč, kterou již stěžovatelce vedlejší účastnice vyplatila. Vyšel přitom z ceny, kterou za shodnou činnost požadoval „stálý kooperant" vedlejší účastnice, obchodní společnost NAVIGA 4, s. r. o., již měl

Sbirka_nalezu-91.indd 122 29.7.20 14:02

za prokázanou na základě nabídky této společnosti, jež se nachází – coby listinný důkaz – v soudním spise na č. l. 118.

6. Proti tomuto rozsudku brojila stěžovatelka dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným usnesením podle § 243c odst. 1 věty první občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.") odmítl s tím, že není podle § 237 o. s. ř. přípustné. Důvodem bylo, že stěžovatelka pouze zpochybňuje skutkový závěr soudu o výši ceny za srovnatelné plnění v daném místě a čase, kterážto námitka není s to přípustnost dovolání založit, a totéž platí i pro námitku vady řízení, jež má spočívat v tom, že vrchní soud nepřihlédl ke znaleckému posudku, který předložila.

II. Stěžovatelčina argumentace

7. V ústavní stížnosti stěžovatelka vytýká obecným soudům, že k otázce obvyklé výše odměny za zpracování projektové žádosti předložila znalecký posudek Ing. Jiřího Zdražila ze dne 21. 9. 2013, z něhož plyne, že obvykle se odměna při zpracování projektové žádosti skládá z *flat fee* (pevná složka odměny) a *success fee* (provizní část odměny v případě úspěchu žádosti), jejíž výše zpravidla leží v intervalu 2,5 až 7,5 % z celkové výše přiznané finanční podpory se střední hodnotou 4,54 %. Obecné soudy však k tomuto důkazu vůbec nepřihlédly, vrchní soud jej zcela opomněl a Nejvyšší soud konstatoval, že tato skutečnost nezakládá přípustnost dovolání. Dle stěžovatelky přitom jde o podstatný, resp. zásadní důkaz k otázce výše obvyklé odměny.

8. Současně stěžovatelka namítla tzv. extrémní rozpor mezi skutkovými závěry a provedenými důkazy. Ten podle jejího tvrzení vznikl tak, že vrchní soud dovodil výši obvyklé odměny mj. odkazem na nabídku obchodní společnosti NAVIGA 4, s. r. o., ze dne 1. 8. 2012, přičemž přehlédl, že odměna mandatáře v této nabídce se skládá nejen z tzv. *flat fee*, ale také z *success fee* v procentuální výši z výše přidělené dotace. Dle stěžovatelky tento důkaz naopak podporuje její tvrzení.

9. Vrchní soud, jak stěžovatelka dále uvádí, navíc ani nerespektoval právní názor Nejvyššího soudu, neboť pouze formálně zaměnil pojem „nejnižší možné náklady" a „cena obvyklá", načež vydal obsahově i „textačně" stejné rozhodnutí. Nejvyšší soud pak tuto skutečnost v dovolacím řízení bez dalšího aproboval.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

10. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 123 29.7.20 14:02

11. Nejvyšší soud uvedl, že je přesvědčen, že dovolání odmítl v souladu se zákonem, a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost.

12. Vrchní soud sdělil, že při určení sporné výše obvyklé ceny za práce provedené stěžovatelkou se z více protichůdných důkazů přiklonil k ceně vyžadované za shodnou činnost „stálým kooperantem" vedlejší účastnice, obchodní společností NAVIGA 4, s. r. o., kterýžto postup konvenuje zásadě volného hodnocení důkazů.

13. Vedlejší účastnice upozornila, že stěžovatelka vnímá Ústavní soud jako další soudní instanci, před kterou v zásadě toliko opakuje svou dosavadní argumentaci. Odmítla stěžovatelčinu námitku tzv. extrémního rozporu i nepřezkoumatelnosti rozhodnutí jako nedůvodnou. Konkrétně ke znaleckému posudku pak uvedla, že neodpovídá skutečnosti, že by se obecné soudy náležitě s tímto důkazem nevypořádaly, nadto tento posudek prý řešil otázku, která se nakonec ukázala být neaktuální. Znalec se totiž vyjádřil k výši plnění za stavu, kdy na ně stěžovatelce žádný nárok nevznikl, takže dle vedlejší účastnice má jít o bezpředmětný důkaz. Navrhla proto, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl, a dále požádala, aby stěžovatelce uložil povinnost uhradit jí náklady řízení o ústavní stížnosti.

IV. Stěžovatelčina replika

14. Ústavní soud zaslal tato vyjádření stěžovatelce k replice. K vyjádření Nejvyššího soudu sdělila, že neobsahuje žádnou argumentaci, a že i ona proto odkazuje na to, co uvedla v ústavní stížnosti.

15. Jde-li o vyjádření vrchního soudu, stěžovatelka zopakovala svou argumentaci obsaženou v ústavní stížnosti a dále znovu poukázala na to, že obvyklá výše *success fee* leží v intervalu do 2,5 do 7,5 % se střední hodnotou obvyklé odměny ve výši 4,54 %, přičemž upozornila, že vrchní soud neuvedl, jaké protichůdné důkazy měl hodnotit, a že v řízení žádné protichůdné důkazy nebyly provedeny. Důkaz nabídkou společnosti NAVIGA 4, s. r. o., má naopak potvrzovat závěry zmíněného znaleckého posudku.

16. K vyjádření vedlejší účastnice stěžovatelka uvedla, že není pravda, že by znalecký posudek řešil neaktuální otázku, naopak jde o důkaz, který otázku výše obvyklé ceny výslovně posuzuje. K návrhu na náhradu nákladů řízení uvedla, že zde žádné zvláštní důvody jejího přiznání nejsou, a tudíž i kdyby nebyla se svou ústavní stížností úspěšná, předpoklady pro její přiznání by naplněny nebyly.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou

Sbirka_nalezu-91.indd 124 29.7.20 14:02

stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

VI. Posouzení důvodnost ústavní stížnosti

18. Ústavní soud jakožto orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad jejich rozhodovací činností; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelkou namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

19. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítá, že vrchní soud v odůvodnění svého rozsudku zcela opomněl důkaz znaleckým posudkem Ing. Jiřího Zdražila, který v řízení předložila, a že zhodnotil nabídku obchodní společnosti NAVIGA 4, s. r. o., zcela vadně, takže vznikl tzv. extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovými závěry z nich vyvozenými. Jak patrno ze soudního spisu, stěžovatelka již v řízení před soudem prvního stupně argumentovala tím, že za zpracování projektové žádosti jí náleží odměna, která se skládá z tzv. *flat fee* (paušální odměna), tj. vlastní odměny za zpracování projektové žádosti, a dále z tzv. *success fee* (odměna za úspěšnost), tj. provizní odměny z konečné výše přidělené dotace (viz např. č. l. 114 a násl., č. l. 162 a násl. soudního spisu). Krajský soud se touto argumentací nezabýval, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelce žádný nárok na odměnu nevznikl, protože mezi účastnicemi soudního řízení nebyla uzavřena mandátní smlouva.

20. V (pořadí prvním) odvolacím řízení stěžovatelka tuto svou argumentaci zopakovala, a to v souvislosti s tvrzením, že nevznikl-li jí nárok z titulu mandátní smlouvy, pak jí (s ohledem na § 571 obchodního zákoníku) vznikl nárok na vydání bezdůvodného obohacení ve výši, jež odpovídá ceně obvyklé (viz odvolání na č. l. 180, replika na č. l. 231). K otázce výše tzv. obvyklé ceny, včetně otázky, zda je třeba do ní zahrnout i tzv. *success fee*, pak stěžovatelka předložila znalecký posudek Ing. Jana Zdražila (na č. l. 197), který vrchní soud na jednání dne 6. 10. 2015 jako důkaz provedl (viz č. l. 235). Ve svém rozsudku pak vyšel z toho, že rozhodná je taková

Sbirka_nalezu-91.indd 125 29.7.20 14:02

částka peněžité náhrady (§ 458 odst. 1 věta druhá zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), která odpovídá nejnižším nákladům, které by vedlejší účastnice musela v daném místě a čase vynaložit za dosažení stejného plnění, načež dospěl k závěru, že to, co vedlejší účastnice stěžovatelce uhradila, odpovídá ceně vyžadované za shodnou činnost obchodní společností NAVIGA 4, s. r. o. Se stěžovatelčinou argumentací se přitom v odůvodnění svého rozsudku nijak nevypořádal a zmíněný znalecký posudek zcela opomenul.

21. Poté byl tento rozsudek dovolacím soudem zrušen, a to z důvodu, že postup, na jehož základě dospěl vrchní soud k výši bezdůvodného obohacení, byl chybný a že hodnotu nabytého nepeněžitého prospěchu odráží tzv. cena obvyklá, tj. cena, kterou by v daném místě a čase musel obohacený vynaložit na získání téhož (resp. srovnatelného) plnění.

22. V pořadí druhém odvolacím řízení stěžovatelka zopakovala svou argumentaci ke struktuře a z toho plynoucí výši ceny obvyklé, navíc reagovala na hodnocení výše uvedeného listinného důkazu nabídkou obchodní společnosti NAVIGA 4, s. r. o., když upozornila, že i v této nabídce je odměna složena z *flat fee* a *success fee* (viz replika na č. l. 293). V napadeném rozsudku vrchní soud pak jen zopakoval, že částka již uhrazená vedlejší účastnicí odpovídá ceně obvyklé, a tento svůj závěr znovu (a bez dalšího) opřel o nabídku obchodní společnosti NAVIGA 4, s. r. o. Na stěžovatelčinu argumentaci (a současně námitku) opět nijak nereagoval a jí předložený důkaz výše zmíněným znaleckým posudkem ve svém rozsudku zcela opomenul.

23. Z uvedeného se podává, že stěžovatelka v soudním řízení tvrdila, že částka uhrazená vedlejší účastnicí nepředstavuje „cenu obvyklou“, neboť neobsahuje také tzv. *success fee*, a k tomuto svému tvrzení předložila jako důkaz zmíněný znalecký posudek, přičemž se odvolala i na důkaz zmíněnou nabídkou obchodní společnosti NAVIGA 4, s. r. o. Vrchní soud se však tímto tvrzením vůbec nezabýval, ač šlo o tvrzení, které lze stěží označit za zjevně irelevantní či nepřípadné, a k němu se vážící důkaz, který v řízení provedl, nijak ve svém rozsudku nezhodnotil.

24. Z kautel řádného procesu přitom plyne (mj.) právo účastníků v soudním řízení skutkově a právně argumentovat a k prokázání svých tvrzení navrhovat důkazy, s čímž koresponduje povinnost obecných soudů se s touto argumentací náležitě (tj. srozumitelně a v souladu s pravidly logického myšlení) vypořádat [viz např. nálezy ze dne 15. 10. 2009 sp. zn. I. ÚS 218/09 (N 216/55 SbNU 33) a ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. IV. ÚS 563/03 (N 71/33 SbNU 209)], jakož i povinnost v případě, že na základě takového návrhu určitý důkaz provede, jej zhodnotit způsobem odpovídajícím zásadě volného hodnocení důkazů podle § 132 o. s. ř. [viz např. nález ze dne 29. 11. 1996 sp. zn. IV. ÚS 185/96 (N 131/6 SbNU 461)] a příslušné úvahy alespoň

Sbirka_nalezu-91.indd 126 29.7.20 14:02

stručně vyložit v odůvodnění svého rozhodnutí ve smyslu § 157 odst. 2 o. s. ř. [viz např. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431) a ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Neučiní-li tak, zatíží důkazní řízení ústavně relevantní (kvalifikovanou) vadou v podobě „opomenutých důkazů", resp. způsobí, že jeho rozhodnutí bude „nepřezkoumatelné", kterážto skutečnost signalizuje přítomnost libovůle v soudním rozhodování. I když rozhodující soud není povinen provést všechny navržené důkazy, musí však o vznesených návrzích rozhodnout, a pokud důkazním návrhům účastníků nevyhoví, pak musí vyložit, z jakých důvodů je neprovedl, resp. nepřevzal pro základ svých skutkových zjištění. Neučiní-li tak obecný soud, zatíží své rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení obecných procesních principů a zásad, vyjádřených v hlavě páté Listiny, především pak v čl. 36 odst. 1 Listiny [ustálená judikatura Ústavního soudu – nejnověji srov. např. nález ze dne 1. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 1738/16 (N 38/84 SbNU 439) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Takovéto pochybení pak zpravidla zakládá i porušení ústavně zaručeného základního práva na řádný proces, přičemž v souzené věci nebylo zjištěno nic, co by výjimku z tohoto pravidla odůvodňovalo.

25. S ohledem na výše uvedené důvody Ústavnímu soudu nezbylo než podle § 82 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu uzavřít, že napadeným rozhodnutím vrchního soudu došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatele na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a toto rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit.

26. Jde-li o napadené usnesení Nejvyššího soudu, Ústavní soud porušení ústavnosti v tomto případě neshledal, ovšem vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nyní ztratilo svůj právní podklad, nezbylo než – z důvodu právní jistoty (a také proto, že jím bylo rozhodnuto o nákladech dovolacího řízení, ač dané soudní řízení bude dále pokračovat) – rovněž přistoupit k jeho zrušení.

27. Takto Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

28. S ohledem na výsledek řízení nebylo možné vedlejší účastnici přiznat náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu), jak ve svém vyjádření požadovala.

Sbirka_nalezu-91.indd 127 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 128 29.7.20 14:02

Č. 170
K ukončení služebního poměru duchovního v souvislosti s právem na církevní samosprávu

I. Porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není, omezí-li se řízení před obecnými soudy na prokázání existence rozhodnutí církve nebo náboženské společnosti ukončit, v mezích své autonomie zaručené v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, služební poměr duchovního, aniž bude posuzován jeho obsah a důvody pro jeho vydání; otázku prokázání existence takového rozhodnutí rovněž nelze podřadit pod dovolací důvod podle § 241a odst. 2 o. s. ř., tedy pod pojem „nesprávného právního posouzení věci", neboť jde o otázku svou povahou skutkovou.

II. Takový postup rovněž neodporuje požadavkům práva na svobodnou volbu povolání podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, neboť z těchto ustanovení nelze dovodit právo stát se a zůstat duchovním proti vůli orgánů konkrétní církve nebo náboženské společnosti.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 16. října 2018 sp. zn. III. ÚS 3910/17 ve věci ústavní stížnosti 1. ThMgr. Evy Dudové a 2. ThMgr. Zdeňka Dudy, obou zastoupených JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 421/21, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2017 č. j. 21 Cdo 1992/2017-367, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. června 2016 č. j. 13 Co 120/2016-120 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 7. září 2015 č. j. 4 C 129/2002-212 o zamítnutí žaloby stěžovatelů na náhradu škody za neplatné skončení služebních poměrů, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 6 jako účastníků řízení a Církve československé husitské, se sídlem Wuchterlova 523/5, Praha 6 – Dejvice, zastoupené Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem, se sídlem Bílkova 132/4, Praha 1 – Josefov, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Návrh se zamítá.

Sbirka_nalezu-91.indd 129 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelé se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") domáhají zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí, neboť mají za to, že jimi došlo k porušení jejich ústavně zaručených základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a současně podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu se podává, že stěžovatelé se žalobou domáhali na vedlejší účastnici úhrady částky ve výši 2 427 840 Kč s příslušenstvím (stěžovatelka 1) a ve výši 2 056 215 Kč s příslušenstvím (stěžovatel 2) a dále ve výši 167 344 Kč a 2 532 323 Kč s příslušenstvím (oba stěžovatelé), a to z titulu náhrady škody, která jim měla vzniknout neplatným rozvázáním služebního poměru vedlejší účastnicí dne 20. 7. 1993. V důsledku toho jim vedlejší účastnice nepřidělovala žádnou práci a stěžovatelé nemohli být vedeni ani na úřadu práce, neboť ten nebyl s to závazně určit, zda služební poměr trvá či nikoliv. Žalovaná částka představovala náhradu platu včetně hodnostního příspěvku a dále náhradu škody vzniklé stěžovatelům dle jejich tvrzení tak, že v důsledku toho, že jim vedlejší účastnice nevyplácela plat, byli v platební neschopnosti. Dále se domáhali příspěvku na úhradu otopu a světla a náhrady nákladů spojených s bydlením, neboť tyto výdaje za ně měla vedlejší účastnice hradit podle Řádu duchovenské služby Církve československé husitské.

3. Obvodní soud pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud") napadeným rozsudkem žalobu zamítl (výrok I) a přiznal vedlejší účastnici náhradu nákladů soudního řízení (výrok II).

4. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud") k odvolání stěžovatelů napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek obvodního soudu (výrok I) a přiznal vedlejší účastnici náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II). Městský soud provedl dokazování listinnými důkazy. Na základě zápisu ze 123. zasedání Ústřední rady Církve československé husitské (dále jen „Ústřední rada") ze dne 17. a 18. 9. 1993 dospěl k závěru, že 17. a 18. 9. 1993 Ústřední rada schválila ukončení služby stěžovatelů a rozvázání jejich pracovního poměru. Podle zápisu z jejího 159. zasedání dne 8. 3. 1997 měl za prokázané, že požadavek církevního slyšení byl splněn tím, že Diecézní rada v Plzni vyzvala stěžovatele, aby se dostavili k jednání, a oni tuto výzvu odmítli. Konečně z předloženého usnesení Ústřední rady č. 4.6.128 ze dne 22. 2. 2012 mělo vyplynout [jak vyžadoval nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 (N 181/63 SbNU 101)], že tato rada konstatovala, že ke skončení služebních poměrů stěžovatelů došlo schválením

Sbirka_nalezu-91.indd 130 29.7.20 14:02

skončení služebního poměru stěžovatelů na 123. plenárním zasedání Ústřední rady Církve československé husitské konaném ve dnech 17. a 18. 9. 1993, a že se proto zamítá návrh stěžovatelů na určení, že jejich služební poměr jako duchovních trvá. Z tohoto usnesení se též podávají bližší okolnosti, za kterých byl se stěžovateli rozvázán služební poměr (jejich žádost o přerušení výkonu služby ze dne 19. 6. 1993, následující den jednostranné ukončení jejího výkonu a na tyto skutečnosti reagující další postup orgánů této církve).

5. Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatelů (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení (výrok II). V jeho odůvodnění uvedl, že podstatou dovolání stěžovatelů byl jejich nesouhlas se skutkovým závěrem odvolacího soudu, že Ústřední rada schválila ukončení služby stěžovatelů a zároveň rozvázání jejich pracovního poměru, tedy že na 123. plenárním zasedání Ústřední rady ze dne 17. a 18. 9. 1993 bylo rozhodnuto o ukončení služby stěžovatelů a zároveň o rozvázání jejich pracovního poměru. Stěžovatelé namítali, že vedlejší účastnice neprokázala rozhodnutím příslušného orgánu, že služební poměr stěžovatelů vůči ní zanikl, a to ke konkrétnímu datu, neboť takové rozhodnutí příslušného orgánu vedlejší účastnice nepředložila, a ani jej předložit nemohla, protože takové rozhodnutí příslušného orgánu neexistuje. Stěžovatelé dovozovali, že vedlejší účastnice nepředložila takové rozhodnutí příslušného orgánu o tom, že služební poměr stěžovatelů vůči vedlejší účastnici zanikl, které předpokládá Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10. Nejvyšší soud shledal, že snaží-li se stěžovatelé skutkový závěr odvolacího soudu rozporovat tvrzením, že ze zápisu ze 123. plenárního zasedání Ústřední rady ze dne 17. a 18. 9. 1993 pouze vyplývá, že bylo schváleno ukončení služby stěžovatelů v Církvi československé husitské v plzeňské diecézi a zároveň rozvázání pracovního (nikoli služebního) poměru s Církví československou husitskou, a že tedy došlo ke „schválení“, nikoliv k „rozhodnutí“ o rozvázání služebního poměru stěžovatelů, pak přehlížejí, že v projednávané věci není podstatné, jakými konkrétními slovy Ústřední rada své rozhodnutí zformulovala (tedy zda k projevu své vůle ukončit služební poměr stěžovatelů užila slova „schválení“, nebo „rozhodnutí“), ale že rozhodující je v daném případě skutečnost, že příslušný orgán vedlejší účastnice určitým a srozumitelným způsobem vyjádřil svou vůli ukončit služební poměr stěžovatelů (propustit stěžovatele ze služeb vedlejší účastnice). V projednávané věci tedy není podstatné, zda je v zápisu ze 123. plenárního zasedání Ústřední rady v souvislosti s rozvázáním služebního poměru stěžovatelů užito slova „schválení“, nebo slova „rozhodnutí“, neboť v tomto případě se jedná o slova stejného (podobného) významu, jejichž případná záměna nemá při výkladu projevu vůle tohoto orgánu vedlejší účastnice žádný vliv na výsledek

Sbirka_nalezu-91.indd 131 29.7.20 14:02

interpretace tohoto aktu. Nejvyšší soud proto uzavřel, že námitky stěžovatelů nebyly způsobilé založit přípustnost dovolání podle § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), pročež dovolání odmítl.

II. Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatelé zejména odkazují na nález Ústavního soudu v jejich věci ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10, ze kterého citují: „… je na vedlejších účastnících [tj. stěžovatelích v nyní projednávané věci – poznámka Ústavního soudu], aby vyvolali řízení před příslušným orgánem stěžovatelky [tj. vedlejší účastnice v nyní projednávané věci – poznámka Ústavního soudu], který je povolán otázku trvání jejich služebního poměru ke stěžovatelce rozhodnout, resp. pro posouzení majetkových nároků vedlejších účastníků vůči stěžovatelce bude v případném sporu (k jehož projednání je dána pravomoc civilních soudů) na stěžovatelce, aby se těmto nárokům ubránila tím, že prokáže rozhodnutím příslušného orgánu, že služební poměr vedlejších účastníků vůči stěžovatelce zanikl. Jde o stejný postup, jaký by bylo třeba uplatnit v případě, že by spor nebyl o to, zda akt, jímž měl být rozvázán služební poměr vedlejších účastníků ke stěžovatelce, je neplatný (nicotný) z důvodu, že nebyl vydán příslušným orgánem, nýbrž že by byl neplatný např. z důvodu vady formy nebo věcného obsahu.“ Stěžovatelé pak zejména konstatují, že předmětný zápis ze 123. plenárního zasedání Ústřední rady konaného ve dvou dnech, na který soustavně odkazují obecné soudy, nemůže v žádném případě být dle jejich názoru právě tím rozhodnutím příslušného orgánu, které předpokládá Ústavní soud ve výše citovaném nálezu. Stěžovatelé zpochybňují, že by schválení čehosi, co muselo tomuto schválení předcházet, navíc zachycené pouze v jakémsi zápise o průběhu plenárního zasedání, bylo právě tím rozhodnutím, které předpokládá Ústavní soud, bez uvedení jednotného data, bez jakéhokoli náznaku vodítka, ke kterému dni měl být tento služební poměr rozvázán, a bez doručení stěžovatelům. Stručně řečeno, vedlejší účastnice žádné takové rozhodnutí příslušného orgánu v dané věci neprokázala. Dle stěžovatelů nelze přece ani v případě, že Ústavní soud v citovaném nálezu závazně vyslovil, že pravomoc soudů ve věci skončení služebního poměru duchovních k církvi není dána, připustit, aby s odkazem na právní názor Ústavního soudu vyslovený v tomto nálezu o dalším postupu soudů při řešení případných majetkových nároků stěžovatelů soudní orgány zcela rezignovaly na jakékoli (formální) požadavky v případě posuzování, zda jde o rozhodnutí příslušného orgánu či nikoli a zda toto rozhodnutí vedlejší účastnice prokázala. Opačný postup by byl zcela v rozporu s jakýmikoli zásadami právní jistoty. V případě „schválení“ ukončení služby stěžovatelů v plzeňské diecézi a zároveň rozvázání služebního poměru stěžovatelů s církví se

Sbirka_nalezu-91.indd 132 29.7.20 14:02

tedy jedná o „úkon“, který nemá žádné parametry či náležitosti rozhodnutí, stěžovatelé sporují, že by se jednalo o určitý a srozumitelný projev vůle, natož o prokázání tohoto tzv. určitého a srozumitelného projevu vůle. Ačkoliv se stěžovatelé neztotožňují s právním názorem Ústavního soudu, který je obsažen v citovaném nálezu, že o určení trvání jejich služebního poměru nemohou obecné soudy rozhodovat, neboť by se jednalo o zásah do autonomie církví, je nepochybné, že otázka majetkových nároků a majetkové újmy způsobené církví stěžovatelům extrémně zasahuje do jejich „civilního“ života, pročež v postupu obecných soudů tedy stěžovatelé spatřují zásah do jejich práva dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

7. Stěžovatelé namítají také porušení čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny, k čemuž uvádějí, že byli dlouhodobě nezaměstnaní, či spíše nezaměstnatelní, neboť až do pravomocného skončení řízení o určení trvání služebního poměru si příslušné orgány a subjekty dovodily, že se jedná o služební poměr duchovních k církvi neukončený, protože nemohli ani předložit dotčeným orgánům příslušné doklady o ukončení služebního poměru, navíc ke konkrétnímu datu (druhý stěžovatel je od roku 2006 v invalidním důchodu), nebyli tedy ani zařazeni do evidence uchazečů o zaměstnání. Stěžovatelům tedy bylo dlouhodobě upřeno mít možnost získat jakýkoli stálý příjem, k čemuž je třeba přičíst příslušné dopady do veřejného zdravotního pojištění, sociálního zabezpečení a jak invalidního, tak starobního důchodu, naopak jejich majetek se zmenšil doslova na životní minimum, neboť byli nuceni postupně prodávat svůj movitý a nemovitý majetek, a to například i v důsledku exekucí uvalených na ně Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky. Celá situace bezvýchodnosti a právní nejistoty se odrazila na zdravotním stavu stěžovatelů, a to zejména v případě druhého stěžovatele. Stěžovatelé uzavírají, že obecné soudy svými rozhodnutími porušily princip právní jistoty spočívající v předvídatelnosti práva, když nerespektovaly právní závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10. Po tolika letech soudních sporů je těmito rozhodnutími obecná důvěra stěžovatelů v právo závažně narušena. Stěžovatelé se domnívají, že i jim by měl svědčit legitimní požadavek na to, aby jim státní moc dopomohla v realizaci jejich subjektivních nároků, pročež navrhují zrušení napadených rozhodnutí.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici. Dále si Ústavní soud připojil spis vedený obvodním soudem.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření shrnul všechny aspekty projednávané věci, zopakoval právní závěry obecných soudů a zdůraznil, že

Sbirka_nalezu-91.indd 133 29.7.20 14:02

stěžovatelé přehlížejí, že přezkum předmětného aktu (tj. ukončení jejich služby a zároveň rozvázání jejich pracovního poměru na 123. plenárním zasedání Ústřední rady) v tom smyslu, zda byl vydán v souladu s církevními předpisy k tomu způsobilým orgánem církve, zda má předepsanou formu a zda splňuje ostatní náležitosti podle církevních předpisů, náleží (s ohledem na Listinou zaručené právo na církevní samosprávu) autonomním církevním orgánům, a nikoli civilním soudům (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10). Zdůraznil, že správnost skutkových zjištění soudů přezkumu dovolacího soudu nepodléhá a stěžovatelé ve svém dovolání proti uvedenému rozsudku odvolacího soudu svými námitkami pouze zpochybňovali skutková zjištění odvolacího soudu, aniž by ze skutečností namítaných stěžovateli vyplývaly právní otázky, na jejichž vyřešení by záviselo napadené rozhodnutí odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. Navrhl proto, aby jejich ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

10. Městský soud ve svém vyjádření v podrobnostech odkazuje na odůvodnění svého stížností napadeného rozsudku a na právní názor tam uvedený. Rovněž navrhl, aby ústavní stížnost byla jako zjevně bezdůvodná odmítnuta.

11. Obvodní soud odkázal především na obsah spisu, protokoly o jednání a provedené důkazy a konstatoval, že se nedomnívá, že by postupem soudů a vydanými rozhodnutími mělo dojít k porušení práv stěžovatelů na soudní ochranu.

12. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření s odkazem na čl. 16 Listiny uvedla, že Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 dovodil, že církve mají právo samy, svobodně a nezávisle na státní moci rozhodovat, koho přijmou za duchovního své církve, a současně službu duchovního též ukončit. Duchovní církve není běžným zaměstnancem v pracovním poměru. Koná službu dle svého náboženského přesvědčení, pro bližní, pro církev, pro společnost. V souvislosti se vstupem do služby proto nutně dobrovolně přijímá i řadu omezení, která na sebe duchovní spolu se službou bere. Bez těchto dobrovolných omezení duchovního, který je ve službě pro pomoc bližním neustále, by výkon služby ani nebyl možný. Jedním z takových omezení je i právo církví nezávisle na státní moci rozhodovat o vzniku a zániku duchovní služby. Tedy v souladu s již citovaným nálezem Ústavního soudu rozhodla Ústřední rada usnesením ze dne 22. 2. 2012 č. 4.6.128 ve věci skončení služebních poměrů stěžovatelů tak, že konstatovala, že ke skončení služebních poměrů stěžovatelů došlo schválením skončení služebního poměru stěžovatelů na 123. plenárním zasedání Ústřední rady konaném ve dnech 17. a 18. 9. 1993. Ústřední rada dle čl. 46 odst. 2 Ústavy Církve československé husitské vykonává působnost ve věcech vzniku a zrušení služebních poměrů duchovních a kazatelů

Sbirka_nalezu-91.indd 134 29.7.20 14:02

podle Ústavy Církve československé husitské, Organizačního řádu a Řádu duchovenské služby. Není tedy pochyb, že Ústřední rada je příslušným orgánem církve oprávněným ve věci skončení služebního poměru stěžovatelů rozhodnout. Skončení služebního poměru stěžovatelů bylo v rámci církevní samosprávy příslušným orgánem posouzeno a rozhodnuto. Z výše uvedených důvodů proto nelze nic vytknout ani stížností napadeným soudním rozhodnutím, která právo na církevní samosprávu respektovala. Z těchto důvodů pokládá vedlejší účastnice podanou ústavní stížnost za nedůvodnou.

IV. Replika stěžovatelů

13. Stěžovatelům byla shora uvedená vyjádření zaslána na vědomí a k případné replice. Stěžovatelé této možnosti využili a uvedli, že takové rozhodnutí, jakým je usnesení Ústřední rady ze dne 22. 2. 2012, na které odkazuje vedlejší účastnice, nemohl mít Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 na mysli, protože se jedná o rozhodnutí zcela účelové, učiněné *ex post* a zcela zásadně zasahující zpětně do práv stěžovatelů a nejedná se o prokázání rozhodnutím příslušného orgánu, že služební poměr duchovních k církvi zanikl. Tímto rozhodnutím (usnesením) Ústřední rada „pouze“ konstatovala, že služební poměr dříve zanikl, nejde však o to rozhodnutí, kterým tento služební poměr zanikl nebo v důsledku kterého zanikl.

14. Stěžovatelé dále zopakovali svou stížnostní argumentaci, zdůraznili, že po zrušujícím nálezu Ústavního soudu a vrácení věci v části majetkových nároků k projednání civilními soudy tyto soudy svou pravomoc pouze degradovaly na jakési „správce“ nebo „administrátory“ spisu, se sporem zcela disponovala vedlejší účastnice, což stěžovatelé považují za odepření práva na přístup k soudu, který relevantním způsobem projedná jejich věc. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že pokud jde o uplatňování náhrady mzdy a dalších majetkových nároků, již nejde o zásah do vnitřní autonomie církve a její rozhodovací pravomoci, nýbrž zde vystupuje soukromoprávní charakter církve jako právnické osoby, která má či nemá závazky vůči jiným osobám, a tyto osoby mají rovné postavení před zákonem. Obecné soudy by měly tedy posoudit, podle kterých právních předpisů budou při uplatňování těchto nároků postupovat, a podle toho o uplatňovaném nároku rozhodnout. Stěžovatelé tedy setrvali na svém procesním stanovisku na zrušení napadených rozhodnutí.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady projednání ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení,

Sbirka_nalezu-91.indd 135 29.7.20 14:02

v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní" instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko" přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad „podústavního práva" a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcmi obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

17. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí, vyjádření účastníků, vedlejší účastnice řízení a předloženého soudního spisu konstatuje, že v posuzované věci neshledal v postupu a v rozhodnutích obecných soudů takový zásah do základních práv stěžovatelů, který by mohl být hodnocen jako kvalifikované pochybení ve formě jejich porušení, a jenž by proto měl vést ke kasaci napadených rozhodnutí.

VI.a) Obecná východiska pro řešení posuzované věci

18. Jak již Ústavní soud zdůraznil ve svém nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 [(N 181/63 SbNU 101) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], tak i nyní je třeba zopakovat, že se Ústavní soud ve své judikatuře již opakovaně zabýval problematikou rozhodování vnitřních orgánů církve – viz např. nález ze dne 26. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 211/96 (N 34/7 SbNU 227), usnesení ze dne 31. 8. 2000 sp. zn. III. ÚS 136/2000 (U 30/19 SbNU 283), nález ze dne 27. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.) nebo usnesení ze dne 18. 10. 2007 sp. zn. I. ÚS 1244/07. V těchto rozhodnutích Ústavní soud zdůraznil, že Česká republika je založena na principu laického státu, akceptujícího náboženský pluralismus a toleranci. Náboženská svoboda, znamenající svobodu každého vyznávat své náboženství a víru, vytváří uvnitř církví, resp. jejich institucí *forum internum*, do něhož nepřísluší třetím

Sbirka_nalezu-91.indd 136 29.7.20 14:02

osobám, zejména pak veřejné moci, zasahovat. Zásada autonomie církví a náboženských společností tak nachází výraz v maximálním možném omezení zásahů státu do jejich činnosti s tím, že zejména vnitřní záležitosti těchto subjektů principiálně nelze činit předmětem soudního přezkumu.

19. V nálezu ze dne 26. 3. 1997 sp. zn. I. ÚS 211/96 (N 34/7 SbNU 227), jehož předmětem bylo (mimo jiné) posouzení rozhodnutí obecných soudů o určení neplatnosti rozvázání služebního poměru stěžovatelů u vedlejší účastnice, Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy se správně postavily na stanovisko, že rozhodováním o dalším trvání služebního poměru duchovního k církvi by došlo k nepřípustnému zásahu do vnitřní autonomie církve a do její samostatné a nezávislé rozhodovací pravomoci v této věci, jak vyplývá z vnitřních předpisů této církve. Obdobně v usnesení ze dne 31. 8. 2000 sp. zn. III. ÚS 136/2000 (U 30/19 SbNU 283), kterým bylo posuzováno rozhodnutí obecných soudů o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru kazatele Jednoty bratrské v Železném Brodu, Ústavní soud dospěl ke stejnému závěru, tedy že i v této věci se obecné soudy správně postavily na stanovisko, že rozhodováním o dalším trvání služebního poměru duchovního k Jednotě bratrské by došlo k nepřípustnému zásahu do její vnitřní autonomie a do její samostatné a nezávislé rozhodovací pravomoci v této věci.

20. Jak vyplývá např. z usnesení ze dne 26. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 1240/09 či také z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Svatý synod Bulharské ortodoxní církve (Metropolitan Inokentiy) a další proti Bulharsku* ze dne 22. 1. 2009 č. 412/03, 35677/04, § 137, soudy zároveň neprovádějí výklad vnitřních předpisů církví, a to ani v případě, kdy existují pochybnosti o kanonické platnosti či dovolenosti právního úkonu.

21. Jak pak vyplývá z výše citovaných rozhodnutí, a ostatně i z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci stěžovatelů (srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti ve věci *Dudová a Duda proti České republice* ze dne 30. 1. 2001 č. 40224/98) či z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 2008 ve věci *Ahtinen proti Finsku* č. 48907/99, tak poměr duchovních k církvi a další personální otázky zcela spadají pod rozsah církevní autonomie. Z uvedeného především plyne, že nikdo nemá právo vůči konkrétní církvi stát se jejím členem ani duchovním (knězem, farářem, rabínem, kazatelem apod.). Veřejná moc se nijak nepodílí na obsazování církevních úřadů ani na ukončování služby v těchto úřadech. Církve také samy posuzují způsobilost osob k výkonu duchovenské činnosti a podle toho určují jejich zařazení do církevních úřadů. K rozhodování ve sporech ve věcech služebního poměru duchovních nejsou příslušné obecné soudy. K tomuto závěru se přiklání také doktrína (srov. např. Jäger, P. Komentář k čl. 16. In Wagnerová, E. Šimíček, V. Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář.

Sbirka_nalezu-91.indd 137 29.7.20 14:02

Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 407, či Jäger, P. Napětí mezi zvláštními právy a církevní autonomií. In Církev a stát: sborník příspěvků z 19. ročníku konference. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 10–29).

22. Konečně pak lze poukázat na závěry Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku velkého senátu ve věci *Hasan a Chaush proti Bulharsku* ze dne 26. 10. 2000 č. 30985/96 a v rozsudku ve věci *Serif proti Řecku* ze dne 14. 12. 1999 č. 38178/97. Podle rozsudku velkého senátu ve věci *Hasan a Chaush proti Bulharsku*, § 62 a 65 (překlad dle Spratek, D. Právo církví a náboženských společností na subjektivitu. In Revue církevního práva č. 26, roč. 2004, s. 192–193): „Soud připomíná, že náboženské společnosti tradičně a všeobecně existují v organizovaných strukturách. Drží se pravidel, kterým jejich následovníci často připisují božský původ. Náboženské obřady mají pro věřící svůj význam a posvátnou hodnotu, jestliže jsou vykonávány duchovními, kteří jsou k tomuto účelu oprávněni v souladu s těmito pravidly. Osobnost duchovního má bezpochyby význam pro každého člena náboženské společnosti. Účast na životě náboženské společnosti je tedy projevováním něčího náboženství, jak je chráněno čl. 9 Úmluvy. Pokud se jedná o organizaci náboženské společnosti, čl. 9 Úmluvy musí být interpretován ve světle čl. 11, který chrání výkon sdružovacího práva proti neoprávněným zásahům státu … Autonomní existence náboženských společností je nepostradatelná pro pluralismus v demokratické společnosti a je tedy problematikou, která leží v samotném jádru ochrany, kterou čl. 9 poskytuje. Kdyby organizační život náboženské společnosti nebyl chráněn čl. 9 Úmluvy, všechny jiné aspekty individuální náboženské svobody by tím byly dotčeny … Nakolik se tyto stížnosti týkají organizace náboženské společnosti, soud opětovně zdůrazňuje, že čl. 9 musí být interpretován ve světle ochrany poskytované čl. 11 Úmluvy.“

23. Tento aspekt zdůrazňuje rovněž právo Evropské unie. Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. 11. 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, v čl. 4 odst. 2 stanoví, že „členské státy mohou zachovat vnitrostátní právní předpisy platné ke dni přijetí této směrnice nebo převzít v budoucích právních předpisech vnitrostátní zvyklosti existující ke dni přijetí této směrnice, na základě kterých nepředstavuje v případě pracovních činností vykonávaných v církvích a jiných veřejných nebo soukromých organizacích, jejichž etika je založena na náboženském vyznání nebo víře, rozdíl v zacházení na základě náboženského vyznání či víry určité osoby diskriminaci, pokud z povahy dotyčných pracovních činností nebo z podmínek jejího výkonu vyplývá, že náboženské vyznání nebo víra osoby představuje podstatný, legitimní a odůvodněný profesní požadavek se zřetelem k etice organizace. Tento rozdíl v zacházení se uplatňuje s přihlédnutím k ústavním ustanovením a zásadám členských států, jakož i k obecným zásadám právních předpisů Společenství, a neospravedlňuje

Sbirka_nalezu-91.indd 138 29.7.20 14:02

diskriminaci na jiném základě. Touto směrnicí, pokud jsou její ustanovení jinak dodržena, tedy není dotčeno právo církví a jiných veřejných či soukromých organizací, jejichž etika je založena na náboženském vyznání či víře, vyžadovat v souladu s vnitrostátními ústavami a právními předpisy od osob, které pro ně pracují, aby jednaly v dobré víře a s věrností etice dané organizace".

24. Nejnovější judikatura Soudního dvora Evropské unie potvrzuje směr, který sleduje judikatura Ústavního soudu z hlediska možnosti rozhodování civilních (státních) soudů v takových otázkách. V rozsudku velkého senátu ze dne 17. 4. 2018 ve věci C-414/16 [žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Bundesarbeitsgericht – Německo (*Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*)] tento soud rozhodl mimo jiné, že „vnitrostátní soud, který rozhoduje o sporu mezi dvěma jednotlivci, je povinen, pokud není možné, aby vyložil použitelné vnitrostátní právo v souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice 2000/78, zajistit v rámci svých pravomocí soudní ochranu vyplývající pro jednotlivce z čl. 21 a 47 Listiny základních práv Evropské unie a plný účinek těchto článků, přičemž v případě potřeby upustí od uplatnění jakéhokoli odporujícího vnitrostátního ustanovení".

25. Ústavní soud pro úplnost připomíná, že odlišná situace je u (pracovněprávního) poměru civilních zaměstnanců, kteří nepůsobí přímo v pastoračních, katechetických nebo vedoucích funkcích [srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Schüth proti Německu* ze dne 23. 9. 2010 č. 1620/03, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Obst proti Německu* ze dne 23. 9. 2010 č. 425/03 nebo nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2017 sp. zn. III. ÚS 3591/16 (N 161/86 SbNU 631)], to však není relevantní pro nyní projednávanou věc, byť stěžovatelé zjevně usilují o to, aby jejich případ byl posuzován právě tímto způsobem.

VI.b) Řešení posuzované věci

26. Tak tomu ale v posuzované věci není. Předmětem dlouhotrvajícího sporu je v jeho „druhé fázi", tedy po zaujetí právního názoru Ústavním soudem v již zmíněném nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10, vyvozování diametrálně odlišných závěrů ze strany stěžovatelů oproti tomu, jak to činí obecné soudy. V předmětném nálezu Ústavní soud stanovil konkrétně: „… že je na vedlejších účastnících [tj. stěžovatelích v nyní projednávané věci – poznámka Ústavního soudu], aby vyvolali řízení před příslušným orgánem stěžovatelky [tj. vedlejší účastnice v nyní projednávané věci – poznámka Ústavního soudu], který je povolán otázku trvání jejich služebního poměru ke stěžovatelce rozhodnout, resp. pro posouzení majetkových nároků vedlejších účastníků vůči stěžovatelce bude v případném sporu (k jehož projednání je dána pravomoc civilních soudů) na stěžovatelce, aby se těmto nárokům ubránila tím, že prokáže rozhodnutím

Sbirka_nalezu-91.indd 139 29.7.20 14:02

příslušného orgánu, že služební poměr vedlejších účastníků vůči stěžovatelce zanikl", přičemž klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je posouzení toho, zda schválení skončení služebního poměru stěžovatelů na 123. plenárním zasedání Ústřední rady (tj. příslušném orgánu vedlejší účastnice) konaném ve dnech 17. a 18. 9. 1993, které bylo potvrzeno usnesením Ústřední rady ze dne 22. 2. 2012 č. 4.6.128, je právě tímto „rozhodnutím příslušného orgánu vedlejší účastnice, že služební poměr stěžovatelů zanikl", který předpokládal Ústavní soud ve výše citovaném nálezu.

27. Stěžovatelé se ze strany Ústavního soudu domáhají přehodnocení závěrů soudů způsobem, který by měl nasvědčit opodstatněnosti jejich právního názoru, a v ústavní stížnosti přitom uvádí vesměs tytéž argumenty, se kterými se obecné soudy již vypořádaly, čímž staví Ústavní soud do role další odvolací instance, která mu, jak bylo výše uvedeno, nepřísluší.

28. Nejvyšší soud v předmětné věci při posouzení obsahu dovolání stěžovatelů postupoval (viz blíže sub 5) v souladu s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu a s přihlédnutím k právnímu názoru vyslovenému v nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 (N 181/63 SbNU 101). Proto zejména při zohlednění obecných východisek uvedených v části V.a) tohoto nálezu (a to zejména sub 20 a 21) Ústavní soud konstatuje, že v daném případě je rozhodující to, že podle Ústavy Církve československé husitské příslušný orgán vedlejší účastnice postavil najisto, tedy určitým a srozumitelným způsobem vyjádřil svou vůli ukončit služební poměr stěžovatelů (propustit stěžovatele ze služeb vedlejší účastnice), a to na 123. plenárním zasedání Ústřední rady (tj. příslušném orgánu vedlejší účastnice) konaném ve dnech 17. a 18. 9. 1993, přičemž tento závěr potvrdil v citovaném usnesení ze dne 22. 2. 2012 č. 4.6.128. V tomto závěru, na kterém je založeno napadené usnesení Nejvyššího soudu, neshledal Ústavní soud žádné extrémní vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí. Napadená usnesení Nejvyššího soudu – a ostatně i jemu předcházející rozhodnutí obvodního soudu a městského soudu – jsou řádně odůvodněná, jasná, rozumná a logická [viz nález ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723)].

29. Z dokazování před obecnými soudy a z vyjádření vedlejší účastnice řízení tak vyplynulo, že argumentace, na které trvají stěžovatelé, v části, která může být předmětem kognice civilních soudů, neobstojí. Z dokumentů předložených v řízení vyplývá, že „rozhodnutí" (jako obecné označení projevu vůle příslušného orgánu), kterým došlo ke „schválení" (tedy k rozhodnutí o návrhu předloženém příslušným orgánem jako navrhovatelem jinému příslušnému orgánu, aby o něm rozhodl), existuje, bylo podle vyjádření k tomu příslušného orgánu vedlejší účastnice vydáno podle jejich interních pravidel a směřovalo k ukončení služebního poměru. Argumentace obecných soudů je proto v tomto směru přiléhavá a nikterak

Sbirka_nalezu-91.indd 140 29.7.20 14:02

neodporuje obvyklému chápání těchto pojmů. Současně bylo v řízení před obecnými soudy prokázáno, že stěžovatelé výzvu k účasti projednání jejich věci (slyšení) u Diecézní rady v Plzni nevyužili a sami v rámci důkazního řízení tuto skutečnost nijak nezpochybnili. Na přílohách vyžádaného soudního spisu je založena kopie právního referátu (ze zápisu ze 159. zasedání Ústřední rady dne 8. 3. 1997) k vyjádření k předcházející ústavní stížnosti stěžovatelů, kde se konstatuje, že církevní orgány této církve „věc projednaly a rozhodly v souladu s církevními řády, když UR pověřila projednáním diecézní radu CH v Plzni a poté rozhodnutí o skončení služebního poměru, provedené z jejího pověření Diecézní radou v Plzni, svým usnesením potvrdila a schválila". Na straně 2 připojeného zápisu ze zasedání Ústřední rady konaného ve dnech 17. a 18. 9. 1993 je k č. j. 1315/93-II, 1337 a 1338/93/II doslova uvedeno: „Manželé Eva a Zdeněk Dudovi – ukončení služby v ČČSH v plzeňské diecézi a zároveň rozvázání pracovní poměru s CČSH. Schváleno. 1 se zdržel hlasování".

30. Na tomto místě Ústavní soud zdůrazňuje, že jestliže ve výše uvedených rozhodnutích [viz část V.a) tohoto nálezu] zaujaly Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva stanovisko, že obecné soudy nemají zásadně pravomoc k projednání a rozhodnutí sporu o neplatnost skončení služebního poměru duchovních k církvi, pak je nutné ze strany obecných soudů obdobně zdrženlivě posuzovat (co do jeho obsahu) i rozhodnutí příslušného orgánu církve, že služební poměr jejich duchovních zanikl, v případě, kdy je toto rozhodnutí nutným podkladem pro rozhodovací činnost obecných soudů. I zde by totiž v opačném případě (kdyby obecné soudy takové rozhodnutí z hlediska jeho konkrétního obsahu přezkoumávaly) došlo k nepřípustnému zásahu do vnitřní autonomie církve a do její samostatné a nezávislé rozhodovací pravomoci zaručené čl. 16 odst. 2 Listiny a čl. 9 ve spojení s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a též k narušení kautel ústavnosti zakotvených v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny. Opačný výklad by totiž vedl k závěru, který by zpochybnil autonomní postavení církví a náboženských společností zaručené v čl. 16 odst. 2 Listiny, neboť by to znamenalo současně nejen možnost kognice obecných soudů (či v posledku Ústavního soudu) v těchto otázkách, ale navíc i možnost (kompetenci) Ústavního soudu rušit ustanovení vnitřních předpisů církví a náboženských společností, na jejichž základě bylo o otázkách náboženského vyznání či víry rozhodnuto, či dokonce určovat, kdo bude v církvích vykonávat duchovní službu, anebo naopak komu v tom bude zabráněno (bez hořících hranic), což by bylo současně v rozporu s požadavkem náboženské neutrality státu zakotveným v čl. 2 odst. 1 Listiny. Proto i shora uvedené námitky stěžovatelů proti argumentaci Nejvyššího soudu v jeho rozhodnutí o jejich dovolání nejsou namístě, neboť tyto

Sbirka_nalezu-91.indd 141 29.7.20 14:02

otázky nelze podřadit pod dovolací důvod, který může spadat pod § 241 odst. 2 o. s. ř., tedy pod pojem „nesprávného právního posouzení věci".

31. Prokázala-li tedy hodnověrně vedlejší účastnice (přičemž tuto skutečnost Ústavní soud ověřil z předloženého soudního spisu), že na 123. plenárním zasedání Ústřední rady (tj. příslušném orgánu vedlejší účastnice) konaném ve dnech 17. a 18. 9. 1993 vyjádřila svou jednoznačnou vůli ukončit služební poměr stěžovatelů (což bylo potvrzeno usnesením Ústřední rady ze dne 22. 2. 2012 č. 4.6.128), tak obecné soudy správně dovodily, že námitky a argumentace stěžovatelů proti jejímu důkazu, že na tomto zasedání bylo rozhodnuto o ukončení služby stěžovatelů a zároveň o rozvázání jejich pracovního poměru k církvi, nejsou důvodné. Své závěry obecné soud přesvědčivě zdůvodnily, přičemž jejich postupu nelze z hlediska ústavněprávního nic vytknout. Požadované vyjasnění otázky existence rozhodnutí (na škále paakt, nulitní akt či neplatný akt) bylo v mezích ústavního pořádku vyjasněno a doloženo, takže v zamítnutí žaloby stěžovatelů, jak je shrnuta sub 2 tohoto nálezu, neshledal Ústavní soud porušení ústavně zaručených práv a svobod stěžovatelů (viz sub 1), a to jak těch, které lze dovodit z Listiny (soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1), tak těch, které v ní oporu nemají (právo zůstat duchovním proti vůli orgánů konkrétní církve – čl. 16 odst. 2 ve spojení čl. 26 odst. 1 Listiny).

32. Postup obecných soudů pak Ústavní soud shledává též jako souladný s § 6 odst. 4 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), který stanoví, že diskriminací není rozdílné zacházení uplatňované ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, v případě závislé práce vykonávané v církvích nebo náboženských společnostech, jestliže z důvodu povahy těchto činností nebo souvislostí, v nichž jsou vykonávány, představuje náboženské vyznání, víra či světový názor osoby podstatný, oprávněný a odůvodněný požadavek zaměstnání se zřetelem k etice dané církve či náboženské společnosti. Totéž pak platí pro eurokonformní výklad tohoto ustanovení implementujícího čl. 4 odst. 2 směrnice 2000/78/ES. Stejně tak je postup obecných soudů (rozlišení náboženských nebo věroučných otázek a majetkových sporů subjektů práva) v linii se závěry rozsudku velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 4. 2018 ve věci C-414/16 (srov. sub 23 a 24 odůvodnění tohoto nálezu), jelikož obecné soudy, jak je zřejmé z výše uvedeného, zajistily v rámci svých pravomocí stěžovatelům přístup k soudní ochraně, když věrohodně ověřily existenci rozhodnutí příslušného orgánu církve, že služební poměr jejich duchovních k církvi zanikl, a zcela dostatečně se – v rámci svých pravomocí, avšak tak, aby ctily autonomii církevních orgánů – zabývaly žalobou stěžovatelů na vedlejší účastnici, přičemž v jejich

Sbirka_nalezu-91.indd 142 29.7.20 14:02

postupu nelze shledat namítané ústavní deficity a nelze konstatovat, že by stěžovatelům byl odepřen přístup k obecným soudům.

33. Tvrdí-li pak stěžovatelé, že jim byla dlouhodobě upřena možnost získat jakýkoli stálý příjem a nemohli být vedeni ani na úřadu práce, neboť ten nebyl s to závazně určit, zda služební poměr trvá či nikoliv, k čemuž je třeba přičíst příslušné dopady do veřejného zdravotního pojištění, sociálního zabezpečení a vyměření invalidního či starobního důchodu, Ústavní soud musí konstatovat, že předmětem přezkoumávaného soudního řízení byla náhrada škody vůči vedlejší účastnici (srov. sub 2 tohoto nálezu), nikoli vůči státu. Domnívají-li se tedy stěžovatelé, že úřady práce (či jiné orgány veřejné moci) nerespektovaly autonomní církevní rozhodnutí a chybně neposuzovaly stěžovatele jako nezaměstnané, tak tato skutečnost by mohla být – za splnění zákonných kritérií – jen předmětem jiného řízení, ovšem vedeného proti zásahu státní moci, nikoli vedlejší účastnice. Konečně tento postup stěžovatelů (vedení jiného sporu) naznačuje bod II jejich repliky k vyjádření účastníků řízení. Tato otázka však není předmětem nynějšího rozhodování Ústavního soudu.

34. Ústavnímu soudu pak nezbývá nad rámec uvedeného než zopakovat své závěry z nálezu ze dne 20. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 3597/10 (N 181/63 SbNU 101) a konstatovat, že ačkoli se tato pozice stěžovatelů může jevit vůči vedlejší účastnici jako nerovná, vyplývá z Listinou zaručeného práva na církevní samosprávu podle čl. 16 odst. 2 Listiny, který je součástí ústavně vymezeného rámce jednání veřejné moci podle čl. 2 odst. 1 Listiny. Bylo na stěžovatelích, aby při vstupu do služebního poměru s vedlejší účastnicí i tento aspekt vzali do úvahy a případně do služebního poměru s vedlejší účastnicí nevstoupili. V této souvislosti lze odkázat také např. na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2004 sp. zn. 20 Cdo 1487/2003, v němž Nejvyšší soud uvádí, že právem zaručená dobrovolnost, svoboda a existence svobodné vůle při vstupu do církevního (služebního) poměru vytváří rozumný (a přijatelný) předpoklad pro úsudek, že není v rozporu s právem (ústavněprávními principy), pakliže je jednání určité osoby zde spojeno se (svobodně) přijímanými a předem danými (právními) omezeními pro případ, že má takový poměr zaniknout. Ani podle Nejvyššího soudu tedy obecně nelze mít nic proti tomu, jestliže se tato osoba (svobodně) vzdá (určité míry) soudní ochrany služebního poměru, do něhož vstoupila, totiž ochrany prostřednictvím těch právních institutů, jež jsou jinak upraveny jako základní. Shodně považuje Nejvyšší soud za akceptovatelné – k prosazení zvláštního zájmu na zajištění vnitřní autonomie církve – že subjekt církevněprávního vztahu (duchovní) přijímá i to, že o zániku jeho poměru k církvi, byť by byl v nikoli nevýznamných znacích připodobnitelný obecnému vztahu pracovnímu, nebudou (vždy) rozhodovat obecné soudy, nýbrž (zásadně) orgány církevní. V témže rozhodnutí pak Nejvyšší soud též

Sbirka_nalezu-91.indd 143 29.7.20 14:02

konstatuje, že není důvod nepřijmout ani takové pojetí „nezávislosti na státních orgánech“ (jež konečně opakovaně vyložil Ústavní soud v dřívějších věcech účastníků – viz sub 18), které zahrnuje stav, kdy jsou soudy vyloučeny z přezkumu aktů, jimiž příslušný církevní orgán podle vnitřních předpisů církve rozhodl, že služební poměr duchovního k církvi skončil.

35. Protože nic nesvědčí tomu, že by napadenými soudními rozhodnutími došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak bylo stěžovateli tvrzeno, Ústavní soud jejich ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl v celém rozsahu.

Sbirka_nalezu-91.indd 144 29.7.20 14:02

Č. 171
K náhradě nemajetkové újmy za průtahy v řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu

Zákon o protikomunistickém odboji, vydaný pod č. 262/2011 Sb., je svého druhu jedinečným (nikoli speciálním) právním předpisem. Okruh osob, které jsou za předpokladu splnění zákonných podmínek nositeli příslušných oprávnění, je poměrně úzce limitován *ex ante* nastalými skutečnostmi, ale do značné míry i věkem. Tomu je přizpůsoben i způsob satisfakce provedené nyní již demokratickým státem. Podle zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, se občanu splňujícímu podmínky zákona vydává osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Na základě tohoto osvědčení se přiznává jednorázový příspěvek a provádí se zvýšení sociální dávky.

Doba, po kterou bylo přerušeno řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu za účelem opatřování odborných stanovisek, jakkoli spojená se stavením lhůt podle zákona o protikomunistickém odboji, nemůže být – pro svou délku v konkrétním případě i právní nejistotu ohledně délky řízení obecně – posuzována optikou obecné právní zásady *lex dura sed lex.* Jde o čas, jenž tu byl žalobci-stěžovateli upřen. Legitimní očekávání, že mu bude osvědčení v přiměřené lhůtě vydáno, se pro něj změnilo v několikaleté vynucené vyčkávání, které lze označit též vzhledem k jeho věku za nedůstojné. Namístě je proto ústavně konformní interpretace, podle níž se při popsané časové nejistotě posoudí odpovědnost státu za průtahy v řízení podle ustanovení § 13 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), nikoli v intencích odstavce 1 věty druhé, ale věty třetí téhož odstavce. Výchozí je z hlediska odpovědnosti státu celková délka řízení od podání žádosti občana do rozhodnutí o osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, nikoli porušení povinnosti učinit jednotlivý úkon v řízení v zákonné lhůtě.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 16. října 2018 sp. zn. II. ÚS 1242/18 ve věci ústavní stížnosti Ludvíka Floriána, zastoupeného Bc. et Mgr. Josefem Václavem Martinkem, advokátem, AK se sídlem Bryksova 818/48, Praha 9, proti rozsudku

Sbirka_nalezu-91.indd 145 29.7.20 14:02

Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 11. 5. 2017 č. j. 8 C 163/2016-37 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2018 č. j. 15 Co 483/2017-90 o zamítnutí stěžovatelovy žaloby na náhradu nemajetkové újmy za průtahy v řízení, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 6 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva obrany jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudky Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 11. 5. 2017 č. j. 8 C 163/2016-37 a Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2018 č. j. 15 Co 483/2017-90 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces a na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tyto rozsudky se proto ruší.

III. Stěžovateli se přiznává náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem, a to ve výši 6 800 Kč, které je povinen zaplatit Obvodní soud pro Prahu 6 a Městský soud v Praze každý po 3 400 Kč do jednoho měsíce od doručení písemného vyhotovení tohoto nálezu.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Stěžovatel se ve své ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") domáhá zrušení výše specifikovaných rozhodnutí obecných soudů. Má totiž za to, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatel se dne 21. 2. 2012 obrátil na Ministerstvo obrany (dále též jen „ministerstvo") s žádostí o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu (dále též jen „osvědčení účastníka odboje") podle § 6 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o protikomunistickém odboji"). Odbojová činnost stěžovatele spočívala v tom, že v rozmezí září 1951 a října 1953 byl aktivním členem skautské odbojové skupiny SODAN (Skautská organizace demokracie a nezávislosti), která se snažila bojovat proti násilné kolektivizaci venkova prostřednictvím sabotáží a poškozování majetku družstev a státních statků. V rámci této skupiny pak stěžovatel především přechovával materiál důležitý pro činnost skupiny, zapálil stoh v Blažovicích a rozšiřoval nacyklostylované protirežimní

Sbirka_nalezu-91.indd 146 29.7.20 14:02

letáky. Za tyto skutky byl odsouzen rozsudkem ze dne 9. 10. 1954 sp. zn. T 16/54 pro trestné činy velezrady, sabotáže a rozkrádání a poškozování majetku lidových družstev k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání čtyř a půl roku, propadnutí majetku a peněžitému trestu. Trest odnětí svobody pak z převážné části vykonal v táborech nucených prací na Jáchymovsku, kde pracoval při těžbě uranové rudy. Na svobodu byl propuštěn dne 12. 10. 1957. Po roce 1989 byl rehabilitován.

3. Ministerstvo mělo v souladu s § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád") o žádosti stěžovatele rozhodnout bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě lze podle citovaného ustanovení správního řádu připočíst dalších 30 dní v případě, že je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, někoho předvolat, nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Namísto toho však ministerstvo svým usnesením ze dne 5. 4. 2012 přerušilo řízení do doby, než mu budou předložena odborná stanoviska příslušných institucí, která měla dokázat, že činnost stěžovatele spadala pod některou z forem odboje a odporu proti komunismu, resp. zda neexistuje některá z překážek bránících vydání osvědčení (viz ustanovení § 3 a 4 zákona o protikomunistickém odboji). Usnesení o přerušení řízení bylo stěžovateli doručeno dne 12. 4. 2012 a dne 28. 4. 2012 nabylo právní moci.

4. Následně si ministerstvo vyžádalo odborná stanoviska příslušných institucí, Archivu bezpečnostních složek, Národního archivu (dne 23. 4. 2012) a Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu (dne 7. 6. 2012). Vyjádření Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu došlo ministerstvu dne 19. 7. 2012, vyjádření Národního archivu dne 3. 12. 2012 a vyjádření Archivu bezpečnostních složek až dne 17. 8. 2015.

5. Dopisem ze dne 19. 8. 2015 sdělilo ministerstvo stěžovateli, že bude pokračovat v řízení. Dne 28. 8. 2015 ještě zaměstnanec ministerstva do spisu doplnil kopie relevantních pasáží z publikací týkajících se činnosti odbojové skupiny stěžovatele a na základě shromážděných podkladů zpracoval návrh rozhodnutí, kterým navrhl vydat stěžovateli osvědčení účastníka odboje, neboť svou činností naplnil formy odboje a odporu proti komunismu podle § 3 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o protikomunistickém odboji. Osvědčení vyhotovil ještě téhož dne, tj. 28. 8. 2015. Dne 2. 9. 2015 ho odeslal stěžovateli i jeho právnímu zástupci. Tímto okamžikem došlo k vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 2 správního řádu.

6. Dne 16. 11. 2015 stěžovatel uplatnil prostřednictvím svého právního zástupce nárok na náhradu nemajetkové újmy způsobené mu nesprávným úředním postupem, nepřiměřenou délkou řízení podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné

Sbirka_nalezu-91.indd 147 29.7.20 14:02

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"). Měl totiž za to, že řízení vedené ministerstvem o jeho žádosti o vydání osvědčení účastníka odboje bylo nepřiměřeně dlouhé. Svůj nárok vyčíslil na základě algoritmu stanoveného sjednocujícím stanoviskem Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 (dále jen „stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010") ve výši 76 800 Kč. Dále požadoval zaplacení částky 2 600 Kč představující odměnu jeho advokáta za dva úkony právní služby.

7. Vzhledem k tomu, že ministerstvo o jeho nároku nerozhodlo v zákonem stanovené lhůtě, uplatnil stěžovatel svůj nárok žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud"). Ministerstvo následně svým dopisem ze dne 15. 6. 2016 sdělilo stěžovateli, že jeho nárok považuje co do výše 37 941 Kč za oprávněný, přičemž tuto částku mu následně také vyplatilo. V návaznosti na to vzal stěžovatel svou žalobu částečně zpět.

8. Obvodní soud pak svým ústavní stížností napadeným rozsudkem žalobu stěžovatele zamítl (výrok I) a rozhodl též, že žádný z účastníků řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení (výrok II). V odůvodnění svého rozsudku s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014 především konstatoval, že nejsou splněny předpoklady pro aplikaci stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010, neboť právo, které bylo předmětem řízení, nemá soukromoprávní povahu, a nelze jej tudíž podřadit pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). Neuplatní se tak ani § 13 odst. 1 věta třetí zákona o odpovědnosti státu, neboť povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě má státní orgán pouze tehdy, pokud zákon žádnou lhůtu pro vydání rozhodnutí nestanoví. V dané věci jsou tak postižitelné pouze jednotlivé průtahy v řízení, tedy porušení povinnosti správního orgánu učinit procesní úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Zároveň se neuplatní ani vyvratitelná domněnka vzniku nemateriální újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, ani stěžovatelem použitá východiska pro určení výše přiměřeného zadostiučinění formulovaná stanoviskem sp. zn. Cpjn 206/2010.

9. Obvodní soud dále konstatoval, že podle § 6 zákona o protikomunistickém odboji jsou nezbytnými podklady k rozhodnutí o vydání osvědčení odborná stanoviska a další podklady, takže ministerstvu nelze vytýkat, že plnilo svou povinnost a tyto podklady pro účely svého rozhodnutí zajistilo. Dobu od 24. 4. 2012 do 28. 8. 2015, tj. od vyžádání stanovisek až do okamžiku zajištění kompletních podkladů pro rozhodnutí, tak hodnotil jako dobu nezbytnou k jejich opatření a po tuto dobu lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela (§ 71 odst. 4 správního řádu). Lhůtu pro vydání rozhodnutí obvodní soud stanovil v délce 60 dnů vzhledem k vysoké složitosti případu [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. V souladu s ustanovením § 71 odst. 2

Sbirka_nalezu-91.indd 148 29.7.20 14:02

písm. a) správního řádu je rozhodnutí vydáno v den předání jeho stejnopisu k doručení. K tomu došlo 2. 9. 2015, kdy bylo osvědčení odesláno stěžovateli a jeho právnímu zástupci. Obvodní soud tak po odečtení doby, po kterou lhůta pro vydání rozhodnutí neběžela, konstatoval, že ministerstvo rozhodlo ve lhůtě 67 dnů od zahájení řízení a zákonnou lhůtu tak překročilo pouze o 7 dní, které tedy představují neodůvodněné průtahy.

10. V rámci hodnocení těchto průtahů obvodní soud vycházel z ustanovení § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti státu a v tomto kontextu vzal též v úvahu skutečnost, že ministerstvo uznalo existenci nesprávného úředního postupu a stěžovateli již vyplatilo částku 37 941 Kč. Vzal přitom v úvahu nepříliš vysokou závažnost vzniklé újmy (podle něj se nejednalo o otázky života, zdraví, cti či lidské důstojnosti), celkovou délku a složitost řízení, věk stěžovatele (který je sice vysoký, ale ve srovnání s ostatními žadateli není nijak výjimečný) i jeho jednání (žalobce se ani neodvolal proti usnesení o přerušení řízení, ani neuplatnil opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu). Konečně soud konstatoval, že přihlédl též ke skutečnosti, že stěžovatel nepředložil všechny podklady k vydání osvědčení, a přihlédl rovněž k předmětu řízení. Dospěl tak k závěru, že odškodnění poskytnuté stěžovateli ministerstvem zcela dostatečně vystihuje nemateriální újmu, kterou stěžovatel v důsledku průtahů v řízení utrpěl. Žalobu z těchto důvodů zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

11. Proti rozsudku obvodního soudu podal stěžovatel odvolání, o němž rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) tak, že řízení co do částky 26 105 Kč odpovídající následnému částečnému zpětvzetí odvolání stěžovatelem zastavil (výrok I) a ve zbytku, tj. co do 12 754 Kč, rozsudek obvodního soudu potvrdil. Konečně rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit žalované 1 200 Kč na náhradě nákladů řízení. Městský soud předně konstatoval, že obvodní soud dospěl ke správným skutkovým zjištěním a na jejich základě též k přesvědčivému právnímu hodnocení, od něhož neměl důvod se odchýlit. Měl také za to, že na řízení nelze aplikovat čl. 6 Úmluvy, nelze se tedy úspěšně dovolávat práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle § 13 odst. 1 věty třetí zákona o odpovědnosti státu a ani principů formulovaných stanoviskem sp. zn. Cpjn 206/2010. V úvahu tak připadá pouze odškodnění jednotlivých průtahů, jak již předtím dovodil obvodní soud.

12. V návaznosti na tyto úvahy městský soud stěžovatele poučil o tom, aby doplnil svá skutková tvrzení o údaj, v čem spočívala nemajetková újma, která mu měla dle jeho tvrzení vzniknout v souvislosti s průtahy v řízení, a označil pro tyto účely důkazy [§ 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“)]. V reakci na to pak stěžovatel uvedl, že objektivními předpoklady pro vznik

Sbirka_nalezu-91.indd 149 29.7.20 14:02

nemajetkové újmy jsou jeho věk a zdravotní stav, které měly podstatný vliv na vznik stresu z toho, zda bude rozhodnutí vydáno včas a zda v průběhu řízení nezemře. Délku řízení těžce nesl také proto, že mezi členy Konfederace politických vězňů, jíž je členem, vyvstaly pochybnosti nad tím, zda jsou žádosti o vydání osvědčení, o nichž ministerstvo dlouhodobě nerozhodlo, důvodné. K prokázání těchto svých tvrzení navrhl stěžovatel vypracování znaleckých posudků o vlivu stresu na jeho psychiku způsobeného nepřiměřenou délkou řízení.

13. Městský soud však byl toho názoru, že stěžovatel neunesl břemeno tvrzení, neboť neuvedl jasné a konkrétní tvrzení o tom, v čem by měla spočívat jeho nemajetková újma v důsledku vzniklého průtahu v řízení. Neakceptoval ani jeho návrhy na doplnění dokazování, neboť ten i nadále tvrdil, že mu vznikla újma v souvislosti s celkovou délkou řízení, a nikoli v souvislosti s konkrétními průtahy. Dále uvedl, že pouhá „tvrzená subjektivní vnímání" stěžovatele nepostačují ke vzniku nemajetkové újmy finančně odškodnitelné dle zákona o odpovědnosti státu. K tomu dodal, že účelem odškodňovacího řízení je buď odškodnění déletrvající nejistoty ve výsledek řízení (podle § 13 odst. 1 věta třetí zákona o odpovědnosti státu), nebo jako v tomto případě satisfakce za nedodržení zákonných lhůt (dle věty druhé téhož ustanovení).

14. Dále podotkl, že jedním z nejdůležitějších hledisek pro posouzení předmětného nároku je význam předmětu řízení pro poškozeného. Náhrada za nepřiměřenou délku řízení se totiž poskytuje za nejistotu spojenou s právním postavením poškozeného. Jedná se o hledisko obecné, typové, k němuž není třeba vést dokazování, neboť plyne ze samotné podstaty zkoumaných řízení (tj. z toho, co bylo pro poškozeného v posuzovaném řízení v sázce). Poskytnutí zadostiučinění nemajetkové újmy neslouží jako trest pro orgán veřejné moci, žalovaná vyřizovala velké množství žádostí o udělení osvědčení a stovky z nich jí trvalo přezkoumat déle než tři roky. Stres poškozeného vyvolaný obavou, jakým způsobem na něj nahlížejí ostatní členové Konfederace politických vězňů, nelze proto považovat za objektivní újmu, kterou by na jeho místě mohl obdobně vnímat jiný poškozený a kterou by bylo možné finančně odškodnit za vzniklý průtah.

15. Městský soud dále konstatoval, že není oprávněn k tomu, aby posuzoval důvodnost přerušení řízení ve věci stěžovatele. K tomu slouží výhradně odvolání proti usnesení, kterým je rozhodnuto o přerušení řízení. Stěžovatel však tento institut nevyužil. Nelze mít ani za to, že by přerušení bylo neúčelné, pokud zjevně sloužilo k vyřešení předběžných otázek a zajištění odborných stanovisek. Nad rámec těchto úvah však městský soud uvedl, že dobu přerušení řízení nelze shledat přiměřenou. S ohledem na význam řízení pro stěžovatele a již poskytnuté peněžité plnění je však již dostatečně odškodněna. Konečně městský soud uzavřel, že ministerstvo

Sbirka_nalezu-91.indd 150 29.7.20 14:02

sice při výpočtu zadostiučinění přiznaného stěžovateli vycházelo z celkové délky správního řízení, tj. včetně doby, po niž bylo řízení přerušeno, avšak tímto právním názorem se necítil být vázán. Navíc, pravděpodobným motivem pro částečné vyhovění nároku stěžovatele ze strany ministerstva bylo také vědomí nesplaceného dluhu ve vztahu k aktivním účastníkům protikomunistického odboje i pro jejich vysoký věk.

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

16. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojí proti výše rubrikovaným rozsudkům obecných soudů. Namítá především, že obecné soudy porušily jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť mu nepřiznaly dostatečné zadostiučinění za nemateriální újmu, která mu vznikla v důsledku nepřiměřené délky řízení o jeho žádosti o vydání osvědčení. Především pak rozporuje argumentaci obecných soudů, že toto řízení nelze podřadit pod čl. 6 Úmluvy, a nelze na něj tudíž ani aplikovat stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, kterým Nejvyšší soud převzal do své rozhodovací praxe standardy vytvořené judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) na poli práva na přiměřenou délku řízení (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015 sp. zn. 30 Cdo 344/2014).

17. Stěžovatel dále poukazuje na nejednotnou aplikaci práva jednotlivými senáty městského soudu, přičemž odkazuje na rozsudek ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84, v němž městský soud dospěl v obdobné věci k závěru, že řízení o vydání osvědčení účastníka odboje lze pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy podřadit, a nárok stěžovatele na náhradu nemateriální újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení tak musí být posouzen podle stanoviska sp. zn. Cpjn 206/2010. V neposlední řadě stěžovatel odkazuje na nález sp. zn. IV. ÚS 2800/16 ze dne 5. 10. 2017 (N 183/87 SbNU 27), z něhož plyne, že soudy musí při rozhodování o nároku na náhradu nemateriální újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení posoudit, zda předmětné správní řízení skutečně spadá pod rozsah působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Neučiní-li tak, jedná se o porušení práva na spravedlivý proces.

18. Ústavní soud v souladu s § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval ministerstvo, obvodní soud a městský soud, aby se k podané ústavní stížnosti vyjádřily. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že městský soud rozhodl obdobně jako v ústavní stížností napadeném rozsudku též v rozsudcích č. j. 51 Co 6/2017-68; č. j. 91 Co 140/2017-75; č. j. 69 Co 370/2017-84; č. j. 53 Co 265/2017-67; č. j. 15 Co 552/2017-54; č. j. 28 Co 471/2017-53; č. j. 15 Co 483/2017-90 a č. j. 13 Co 1/2018-132. Naopak rozsudek městského soudu ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84, jímž argumentuje stěžovatel, je pouze ojedinělým rozhodnutím, které je s touto rozhodovací praxí ve vědomém rozporu, a navíc ani v důsledku úmrtí žalobce nenabyl právní moci. Dále ministerstvo s odkazem na rozhodovací praxi městského soudu

Sbirka_nalezu-91.indd 151 29.7.20 14:02

konstatovalo, že považuje právo na přiznání postavení účastníka odboje a odporu proti komunismu podle zákona o protikomunistickém odboji za právo veřejnoprávní povahy. Proto na něj nedopadá čl. 6 Úmluvy a nelze na něj aplikovat ani stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, ani judikaturu ESLP vztahující se k právu na přiměřenou délku řízení. Postihnout lze tedy pouze jednotlivé průtahy v řízení. S ohledem na výše uvedené ministerstvo navrhlo, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl nebo zamítl.

19. Obvodní soud na výzvu Ústavního soudu nereagoval a k ústavní stížnosti se nevyjádřil. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že právní hodnocení věci stěžovatelem nepovažuje za správné. Je toho názoru, že ve věci postupoval zcela standardně, pokud v souladu s ustanovením § 118a o. s. ř. stěžovatele vyzval, aby uvedl jasné a konkrétní tvrzení o tom, v čem měla spočívat nemajetková újma, jejíž náhradu si v důsledku vzniklého průtahu nárokoval. Návrh na vyhotovení znaleckého posudku k prokázání vzniku a výše nemajetkové újmy v důsledku stresu žalovaného vyvolaného nepřiměřenou délkou řízení nepovažoval za důvodný. V dalších podrobnostech pak odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, které považoval za dostatečné.

20. S ohledem na obsah vyjádření zaslaných Ústavnímu soudu nebylo třeba je zasílat k replice stěžovateli, protože v nich účastníci řízení ve vztahu k nyní posuzované věci neuvedli žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

III. Formální předpoklady projednání ústavní stížnosti

21. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona o Ústavním soudu. Dospěl přitom k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost byla podána včas osobou oprávněnou a splňuje také ostatní zákonné požadavky. Ústavní soud pak o ní rozhodl bez nařízení jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

22. Ústavní soud dále připomněl, že ho neváže ústavněprávní kvalifikace, kterou věci přisuzuje navrhovatel v odůvodnění svého návrhu. Podle zásady *iura novit curia* se návrhem může zabývat i z pohledu ustanovení, jichž se navrhovatel či strany nedovolávají. Ústavní stížnost je charakterizována skutky, které kritizuje, resp. svým předmětem, jehož neústavnost tvrdí, a ne pouhým právním odůvodněním [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 37/04 ze dne 26. 4. 2006 (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.), bod 54].

Sbirka_nalezu-91.indd 152 29.7.20 14:02

IV. Právní posouzení

23. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti brojí proti rozhodnutím obecných soudů, jimiž bylo rozhodnuto o jeho nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nesprávným úředním postupem, tj. nepřiměřenou délkou správního řízení vedeného o jeho žádosti o vydání osvědčení účastníka odboje (§ 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu). Správní řízení bylo zahájeno na základě jeho žádosti dne 21. 2. 2012 a skončilo dne 2. 9. 2015 dnem předání stejnopisu rozhodnutí k doručení (§ 71 odst. 2 správního řádu). Celkem tedy řízení o jeho žádosti trvalo více než tři a půl roku (1 289 dní).

24. Obecné soudy tomuto jeho nároku nevyhověly, neboť dospěly k závěru, že na předmětné řízení nelze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a stěžovatel se tedy nemůže dovolávat práva na přiměřenou délku řízení. Jediné, čeho se může stěžovatel domáhat, je náhrada škody způsobená jednotlivými průtahy. Vzhledem k tomu, že měly za to, že se jednalo o zvlášť složitý případ, aplikovaly ustanovení o zákonné lhůtě v délce celkem 60 dní [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Řízení bylo přitom po větší část z celkové délky řízení přerušeno (od 24. 4. 2012 do 28. 8. 2015, tj. 1 221 dní z celkových 1289 dní), a doba pro vydání rozhodnutí tak neběžela (§ 64 a 65 správního řádu). Obecné soudy tedy dospěly k závěru, že řízení bylo stiženo průtahy v celkové délce pouhých 7 dní (sic!).

25. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti, ve všech vyjádřeních účastníků řízení, obsahu napadených rozhodnutí i obsahu soudního spisu obvodního soudu a kopie správního spisu ministerstva sp. zn. 262002977/12 dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

IV. a) Otázka bagatelnosti

26. Vzhledem k tomu, že částka, která je předmětem nyní rozhodované věci (12 754 Kč), je *prima facie* bagatelní [srov. § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř.], Ústavní soud vyšel ze zásad pro přezkum ústavnosti těchto věcí formulovaných v nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014, bodu 33 (N 55/73 SbNU 89). Předně přitom podotýká, že tato kvantitativní hranice není stanovena absolutně a zároveň ani není jediným kritériem přezkumu ústavnosti bagatelních věcí. Je tedy třeba přihlédnout též ke kvalitativní stránce věci, a to v případě, že se z hlediska ústavnosti jeví natolik významná, že určitým způsobem přesahuje kauzu samotnou. Ústavní soud tak již v minulosti připustil meritorní přezkum i v bagatelních věcech, jednalo-li se o výjimečné (excesivní) případy evidentní svévole orgánů veřejné moci vůči stěžovateli. Dále také v případech, kdy „výsledky příslušného přezkumu, v němž jde o posouzení … otázky ústavněprávní relevance, mohou mít zásadní význam z hlediska další rozhodovací činnosti obecných soudů, zejména pak, nebyla-li daná otázka dosud Ústavním soudem vyřešena a je zřejmé, že jeho rozhodnutí může mít vliv na posouzení velkého množství

Sbirka_nalezu-91.indd 153 29.7.20 14:02

případů … projednávaných před obecnými soudy. Obdobně lze o projednání ústavní stížnosti uvažovat i v situaci, kdy judikatura obecných soudů v totožných či obdobných bagatelních věcech není jednotná, a kdy tedy soudy vyšších stupňů nemohou zajistit sjednocování jejich rozhodovací činnosti, přičemž takto vzniklý stav narušuje princip právní jistoty jako neoddělitelnou součást pojmu právního státu".

27. Ústavní soud posoudil nyní rozhodovanou věc s ohledem na výše uvedené a dospěl k závěru, že existují právě zmíněné mimořádné okolnosti, které jej nutí podrobit napadená rozhodnutí obecných soudů meritornímu přezkumu. Jak v rámci řízení vyšlo najevo, ministerstvo postupovalo obdobným způsobem v řadě dalších případů, přičemž o některých je stále ještě rozhodováno obecnými soudy, jejichž praxe přitom není jednotná. Podobným způsobem jako ve věci stěžovatele rozhodly obecné soudy i v jiných věcech; naopak k odlišnému závěru dospěl městský soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018 č. j. 11 Co 1/2018-84. Příčina tohoto neutěšeného stavu přitom spočívá v nesprávné interpretaci norem ústavního práva obecnými soudy, Ústavní soud tudíž považoval za nutné podrobit napadená rozhodnutí meritornímu přezkumu.

IV. b) Obecné principy přezkumu

28. Účelem institutu zadostiučinění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti státu je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s realizací práva na soudní a jinou právní ochranu. Typicky jde o porušení práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny; toto právo je jednou z komponent spravedlivého procesu (čl. 36 a násl. Listiny).

29. Podle odůvodnění rozsudků obecných instancí se při úvahách o výši satisfakce stěžovatele uvažovalo s přihlédnutím k jeho návrhu o výši odškodnění odpovídající zákonnému měsíčnímu rozmezí ve smyslu již citovaného stanoviska Nejvyššího soudu. Stěžovatel požadoval (vedle nákladů řízení) jako výchozí částku 1 600 Kč za každý měsíc průtahů v řízení (srov. část VI stanoviska). Poté, co měl být odškodněn ministerstvem ve výši 37 941 Kč jen částečně a v další části požadovaného plnění vzal po přepočtu výše nároku žalobu zpět, zbylo v řízení jím požadovaných 12 754 Kč s příslušenstvím. V relaci k této částce však odvolací soud v podstatě shodně s první instancí dovodil, že samotný nárok stěžovatele nemá civilněprávní povahu a nepožívá ani ochranu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proto by mohl být stěžovatel odškodněn jen v intencích § 13 odst. 1 věty druhé, nikoli věty třetí zákona o odpovědnosti státu; tedy za porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, nikoli za tytéž postupy učiněné v přiměřené lhůtě, když lhůty zákon nestanoví. Odvolací soud se tak vrátil k závěru soudu prvního stupně o aplikaci lhůt podle správního řádu.

Sbirka_nalezu-91.indd 154 29.7.20 14:02

30. Obecné soudy se však ve svých rozhodnutích nezabývaly důsledky náležité aplikace čl. 38 odst. 2 Listiny o právu na projednání věci bez zbytečných průtahů. Ústavní soud přitom opakovaně konstatoval, že čl. 38 odst. 2 Listiny se uplatní i na případy správních řízení [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9)]. Ve vztahu k právu na přiměřenou délku řízení dospěl k závěru, že toto právo je porušeno, dochází-li u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)].

31. Kromě již dobře známé výkladové notoriety, podle níž obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, má-li se od něj odchýlit při respektu k účelu zákona, principům a hodnotám [vedle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) viz zejména § 2 odst. 1 nynějšího občanského zákoníku], je nezbytné při řešení složitých a netypických případů učinit vše pro jejich spravedlivé řešení. „Nad každým utvářením soudního rozhodnutí klene se dvojí imperativ: rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je rozpoznat skrze zákon spravedlnost.“ [nález ze dne 13. 3. 2013 sp. zn. IV. ÚS 1241/12, body 14, 15 (N 42/68 SbNU 425)]. Citované platí dvojnásob, jde-li o alespoň částečnou nápravu křivd z totalitní minulosti.

IV. c) Vůdčí aplikační úvahy

32. Obecné soudy vzaly z hlediska délky řízení za základ pro jimi akceptovaný výpočet odškodnění lhůty procesních úkonů podle správního řádu (viz bod 3). V relaci k nim – a též k účelu řízení po materiální stránce – je však třeba vnímat dvě výrazné výkladové překážky.

33. Zaprvé, celková délka těchto lhůt (60 dnů, jež byly odečteny od délky řízení zbylé po odpočtu doby jeho přerušení, viz body 23, 24) se zcela míjí s reálnými časovými rozměry projednávání věcí podle zákona o protikomunistickém odboji. Stačí tu zmínit skutkovou složitost věcí a především mechanismus opatřování odborných stanovisek minimálně dvou, ale i dalších institucí podle ustanovení § 6 tohoto zákona. Skutečná délka řízení se pak pohříchu nezřídka pohybuje v blízkosti doby, kterou musel strpět stěžovatel.

34. Zadruhé a v návaznosti, podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona o protikomunistickém odboji po dobu opatřování odborných stanovisek lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Rozhodné lhůty podle správního řádu se tak staví (zároveň s možností přerušení řízení), aniž by pro opatřování oněch stanovisek byla současně stanovena jakákoli speciální lhůta. Vzniká tak časový úsek, jenž není svou délkou nijak limitován, ač právě on představuje takřka celou délku řízení.

35. Takto koncipovaný a zákonem nepřímo navozený běh času v předmětném řízení postrádá potřebný moment právní jistoty a nemůže jít pro

Sbirka_nalezu-91.indd 155 29.7.20 14:02

účely posuzování délky řízení (a jeho průtahů) k tíži stěžovatele. Vzniká tu nepřijatelná kolize zákonných úprav dvou druhů lhůt, která se vymyká běžným hlediskům posuzování ústavní konformity lhůt zákonných [nález sp. zn. IV. ÚS 376/11 ze dne 14. 1. 2013 (N 12/68 SbNU 177)]. Musí být tedy postupováno *in favorem* stěžovatele (bod 31). Namístě je proto ústavně konformní interpretace, podle níž se při popsané časové nejistotě posoudí odpovědnost státu za průtahy v řízení podle ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti státu nikoli v intencích odstavce 1 věty druhé, ale věty třetí téhož odstavce (srov. bod 29 in fine). Výchozí je z hlediska odpovědnosti státu celková délka řízení od podání žádosti občana do rozhodnutí o osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, nikoli porušení povinnosti učinit jednotlivý úkon v řízení v zákonné lhůtě.

36. Zákonným základem pro další posuzování odpovědnosti státu pak v řízení zůstává ustanovení § 31a zákona o odpovědnosti státu s tím, že náležitý díl důkazního břemene ve vztahu ke kritériím odpovědnosti za nemajetkovou újmu podle odstavců 2 a 3 téhož ustanovení se nedá sejmout ze stěžovatele jako poškozeného. Nelze však akceptovat způsob, k němuž tendovaly obecné soudy při hodnocení kritéria využití dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení [odst. 3 písm. c)]: kladly stěžovateli k tíži, že v řízení nepodal odvolání proti usnesení o přerušení řízení a nevyužil ani nástrojů ochrany před nečinností podle § 80 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud zde uzavírá, že toto nelze mít stěžovateli za zlé, neboť projednat věc v přiměřené lhůtě je především povinností orgánů veřejné moci [viz ostatně *mutatis mutandis* stanovisko sp. zn. Cpjn 206/2010, část IV písm. b)]. Kdyby stěžovatel brojil proti přerušení řízení právě v předmětné správní věci, zcela jistě by jen zpomalil chod spisu nezbytný k vydávání jednotlivých odborných stanovisek, a řízení tak ještě prodloužil.

IV. d) Hodnotový aspekt

37. Zákon o protikomunistickém odboji, vydaný pod č. 262/2011 Sb., je svého druhu jedinečným (nikoli speciálním) právním předpisem. Okruh osob, které jsou za předpokladu splnění zákonných podmínek nositeli příslušných oprávnění, je poměrně úzce limitován *ex ante* nastalými skutečnostmi, ale do značné míry i věkem. Tomu je přizpůsoben i způsob satisfakce provedené nyní již demokratickým státem.

38. Podle zákona o protikomunistickém odboji se občanu splňujícímu podmínky zákona vydává osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu. Na základě tohoto osvědčení se přiznává jednorázový příspěvek a provádí se zvýšení sociální dávky. Ministerstvo obrany tedy vyplácí podle ustanovení § 6 odst. 7 zákona do 30 dnů ode dne vydání osvědčení žijícímu účastníku odboje, který je občanem České republiky, jednorázový

Sbirka_nalezu-91.indd 156 29.7.20 14:02

příspěvek ve výši 100 000 Kč. Podle ustanovení § 8 téhož zákona mají účastníci odboje a odporu proti komunismu, jimž bylo vydáno předmětné osvědčení a kteří pobírají invalidní nebo starobní důchod, nárok na navýšení těchto důchodů podle jednorázově stanovených pravidel. Účastníku odboje, který jej uskutečňoval způsoby uvedenými v § 3 odst. 1 zákona, se navíc přiznává postavení válečného veterána spojené s požíváním práv k tomuto statusu náležejících.

39. Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu má nepopiratelnou morální váhu. Zákon o protikomunistickém odboji je vyjádřením úcty účastníkům tzv. třetího odboje, kteří se neváhali postavit na odpor režimu páchajícímu zločiny na vlastních občanech [§ 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, ve znění pozdějších předpisů; nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)].

40. Účel zákona vyjádřil výslovně Parlament České republiky v jeho preambuli, kde uvedl, že přijetím tohoto zákona chtěl vyjádřit „úctu a vděčnost ženám a mužům, kteří v období komunistické totalitní moci s nasazením vlastních životů, osobní svobody i majetku aktivně bránili hodnoty svobody a demokracie“ s odhodláním „trvale připomínat ideály vlastenectví, cti, statečnosti a sebeobětování dalším generacím“. Týž záměr zákonodárce plyne z důvodové zprávy k ustanovení § 1 zákona o protikomunistickém odboji, podle níž je jeho smyslem „zdůraznit, že v době komunistické totalitní moci tu byli nejen ti, kteří vládli, anebo ti, kteří se snažili jen přežít, ale i ti, kteří aktivně proti totalitě bojovali a které je třeba za jejich činy ocenit“.

41. Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu představuje především morální uznání příslušníkům tzv. třetího odboje, k němuž až sekundárně přistupuje peněžitá satisfakce. Beze vší pochybnosti pozitivně působí ve sféře osobní cti a dobré pověsti jeho nositele (čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy). Je nesporné, že výraz úcty, jaký náš stát spojuje s vydáním osvědčení, je způsobilý ovlivnit obraz jeho nositele v jeho vlastních očích i v očích jeho okolí, rodiny, přátel a širší veřejnosti.

V. Závěr

42. Doba, po niž bylo přerušeno řízení o vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu za účelem opatřování odborných stanovisek, jakkoli spojená se stavením lhůt podle zákona o protikomunistickém odboji, nemůže být – pro svou nepřiměřenou délku v konkrétním případě i právní nejistotu ohledně délky řízení obecně – posuzována optikou obecné právní zásady *lex dura sed lex*. Jde o čas, jenž tu byl žalobci-stěžovateli upřen. Legitimní očekávání, že mu bude osvědčení v přiměřené lhůtě vydáno, se pro něj změnilo v několikaleté vynucené vyčkávání, které lze označit též vzhledem k jeho věku za nedůstojné.

Sbirka_nalezu-91.indd 157 29.7.20 14:02

43. Právě proto Ústavní soud zohlednil, že stěžovatel, jemuž bylo nakonec osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu přiznáno, napadl posléze i průtahy vzniklé v popsaném správním řízení. Motivem meritorního přezkumu Ústavním soudem nebyla (zbylá bagatelní) výše odškodnění za nepřiměřenou délku řízení, ale osobnostní újma stěžovatele, jenž byl za protirežimní odpor v mladém věku odsouzen, za více než třicet let rehabilitován, po dvaceti letech pak došlo k uzákonění jeho morální a peněžité satisfakce a poté čekal další léta na (po soudní rehabilitaci) opakované uznání skutečnosti, že jeho někdejší čin měl smysl a hodnotu.

44. Jde také o to, aby ve zbylých případech nalezly státní instituce a případně i obecné soudy z hlediska délky řízení důstojnější způsob, jak stěžovatelům v obdobných situacích – do nichž se všichni dostali kvůli komplikované zákonné úpravě – vyhovět. Čím větší morální a časová naléhavost je přítomna, tím větší musí být nároky na právní ochranu jednotlivců podle podústavních předpisů, poskytovanou s respektem k ústavním hodnotám a principům. Ústavní soud si není jist, zda obecné soudy popsaný žádoucí přístup dostatečnou měrou zohlednily. Soud prvního stupně totiž uvedl, že v nynějším řízení o odškodnění za průtahy přihlédl mj. „k nepříliš vysoké závažnosti vzniklé újmy, když se nejednalo o otázky života, zdraví, cti či lidské důstojnosti“. Odvolací soud pak ocenil příkladný postoj žalobce proti totalitnímu režimu, současně však poněkud nadbytečně, resp. kontroverzně – ve vztahu k nyní přezkoumávané délce řízení – konstatoval, že z příkoří před rokem 1989 nelze vinit současný demokratický stát a že satisfakce požadovaná stěžovatelem nemůže sloužit jako trest pro orgán veřejné moci podle zákona o odpovědnosti státu.

45. Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy porušily základní práva stěžovatele na spravedlivý proces a na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci podle ustanovení čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Ústavní stížnosti proto vyhověl a rozsudky obou obecných soudů zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Obecné soudy jsou v dalším řízení vázány právním názorem Ústavního soudu.

46. Stěžovatel navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem. Pravidlem je, že si účastníci hradí své náklady sami. Podle ustanovení § 62 odst. 4 a 5 zákona o Ústavním soudu však 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 je v rozhodovací praxi Ústavního soudu vyhrazeno pouze pro výjimečné případy. Ústavní soud dovodil, že takový případ nastal, poněvadž kromě stěžovatelova úspěchu v řízení vede nález též k posunu v interpretaci obdobných věcí. Účelně vynaložené náklady stěžovatele spatřuje v odměně za dva úkony právní služby, a to

Sbirka_nalezu-91.indd 158 29.7.20 14:02

za převzetí věci a sepis ústavní stížnosti, obojí ve výši 3 100 Kč za úkon plus dvakrát 300 Kč režijního paušálu, celkem tedy 6 800 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. e), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Ústavní soud rozhodl v souladu s výše citovanými ustanoveními zákona o Ústavním soudu tak, že oba zbylí účastníci jsou povinni zaplatit stěžovateli takto přiznané náklady řízení rovným dílem k rukám jeho právního zástupce.

47. Od nyní rozhodované věci je nezbytné odlišit věc rozhodovanou usnesením sp. zn. II. ÚS 1225/18 ze dne 13. 7. 2018, která se také týkala náhrady nemateriální újmy způsobené stěžovateli nepřiměřenou délkou řízení o vydání osvědčení účastníka odboje. Skutkové okolnosti obou případů se však v podstatných znacích odlišují. V citovaném usnesení šlo o návrh syna, který se domáhal vydání osvědčení účastníka odboje ve prospěch svého zesnulého otce, což vedlo Ústavní soud k některým významně odlišným závěrům.

Sbirka_nalezu-91.indd 159 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 160 29.7.20 14:02

Č. 172
K místní příslušnosti soudu na základě dohody o prorogaci

Zásada *pacta sunt servanda* se jako ústavní zásada plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy uplatňuje i v civilním právu procesním. Ustanovení § 89a o. s. ř. je proto třeba v souladu s touto zásadou vykládat tak, že se dohody o prorogaci může v civilním řízení dovolávat žalobce i žalovaný a oba mohou za zákonem stanovených podmínek vznést námitku místní nepříslušnosti soudu, jehož příslušnost nebyla v prorogaci sjednána.

Z práva na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny plyne povinnost veřejné moci respektovat právní jednání jednotlivce, které neodporuje zákonu, a tato povinnost se uplatňuje i v civilním právu procesním. V případě dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. je třeba respektovat projevenou vůli stran a vycházet z toho, že pokud se strany nedohodnou jinak, znamená to, že k projednání sporu je příslušný pouze soud určený touto dohodou a je vyloučena příslušnost soudů plynoucí ze zákona.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 16. října 2018 sp. zn. II. ÚS 1858/18 ve věci ústavní stížnosti NOEN, a. s., se sídlem Václavské náměstí 802/56, Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Kšádou, advokátem, se sídlem Počernická 3104/27, Praha 10, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 1 Nc 2078/2018-70 ze dne 21. 3. 2018 o místní příslušnosti soudu, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a ŠKODA PRAHA Invest, s. r. o., se sídlem Duhová 2, Praha 4, zastoupené JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M., advokátem, se sídlem Křižovnické náměstí 2, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 1 Nc 2078/2018-70 ze dne 21. 3. 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na svobodné jednání podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, zásada *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a základní právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Náhrada nákladů řízení se vedlejší účastnici nepřiznává.

Sbirka_nalezu-91.indd 161 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Městský soud v Praze dospěl v napadeném usnesení k závěru, že stěžovatelka se nemůže jako žalovaná v civilním řízení dovolávat dohody o místní příslušnosti soudu (dále též „dohoda o prorogaci" či „prorogace") uzavřené s vedlejší účastnicí podle § 89a o. s. ř. Podle městského soudu je tak namísto Obvodního soudu pro Prahu 4 k projednání sporu místně příslušný Obvodní soud pro Prahu 1. Podle stěžovatelky tím porušil její právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina"). Ústavní soud zjistil ze spisu, napadeného usnesení a ústavní stížnosti následující skutečnosti.

2. V roce 2009 vedlejší účastnice ŠKODA PRAHA Invest, s. r. o., jako objednatel uzavřela se stěžovatelkou NOEN, a. s., smlouvu o dílo. Součástí této smlouvy je i příloha 1 nazvaná „Podmínky smlouvy", která obsahuje prorogační doložku následujícího znění: „SMLUVNÍ STRANY se dohodly ve smyslu ust. § 89a [o. s. ř.] na příslušnosti soudu České republiky s místní příslušností dle sídla OBJEDNATELE".

3. Později stěžovatelka a vedlejší účastnice uzavřely i „Dohodu o poskytnutí dodatečného zajištění sporných pohledávek společnosti ŠKODA PRAHA Invest, s. r. o., o podmínkách provedení vybraných plateb ze smlouvy uzavřené v rámci projektu ‚Komplexní obnova elektrárny Prunéřov II' a o narovnání sporného započtení" (dále jen „dohoda o poskytnutí dodatečného zajištění"). Součástí této dohody je opět prorogační doložka, která má následující znění: „Všechny spory, které vyplynou z této DOHODY, budou rozhodovány ve výlučné pravomoci soudů České republiky, jejichž příslušnost bude určena podle sídla OBJEDNATELE".

4. V roce 2017 podala vedlejší účastnice proti stěžovatelce žalobu, kterou se domáhá zaplacení 92 200 000 Kč s příslušenstvím jako smluvní pokuty sjednané ve smlouvě o dílo. Žaloba byla podána Obvodnímu soudu pro Prahu 1.

5. Stěžovatelka ve svém vyjádření k žalobě – svém prvním úkonu v řízení – namítla, že Obvodní soud pro Prahu 1 není místně příslušný podle sjednaných prorogačních doložek (viz body 2 a 3 výše). Dle vyjádření stěžovatelky by v souladu s prorogačními doložkami měl spor projednat soud místně příslušný dle sídla objednatele – vedlejší účastnice, což je Obvodní soud pro Prahu 4.

6. Obvodní soud pro Prahu 1 považoval tuto námitku za důvodnou. Podle Obvodního soudu pro Prahu 1 jde o spor vyplývající se smlouvy o dílo, jejíž součástí je i prorogační doložka o místní příslušnosti soudu dle sídla objednatele (bod 1 výše). Tímto soudem je Obvodní soud pro Prahu 4. Proto Obvodní soud pro Prahu 1 vyslovil svou místní nepříslušnost a věc

Sbirka_nalezu-91.indd 162 29.7.20 14:02

postoupil Obvodnímu soudu pro Prahu 4. Ten ovšem s postoupením věci nesouhlasil, a proto věc předložil Městskému soudu v Praze jako nadřízenému soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti.

7. Městský soud v Praze poté v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že nesouhlas Obvodního soudu pro Prahu 4 s postoupením je důvodný. Městský soud odkázal na své usnesení č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005, podle něhož se zásada *pacta sunt servanda* neuplatní na řešení procesních otázek. Dále uvedl, že pouze žalobce má možnost zvolit si, zda žalobu podá u soudů, jejichž místní příslušnost vyplývá ze zákona, nebo u soudu, na jehož místní příslušnosti se strany podle § 89a o. s. ř. dohodly. Podle městského soudu záleží jen na vůli žalobce, zda se bude dovolávat prorogační doložky dle § 89a o. s. ř., avšak žalovaný se jí dovolávat nemůže. Protože vedlejší účastnice podala žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 1 jako obecného soudu stěžovatelky a sama se prorogační doložky nedovolávala, je Obvodní soud pro Prahu 1 místně příslušný. Stěžovatelka, vystupující v civilním řízení jako žalovaná, se podle městského soudu prorogační doložky dovolávat nemůže.

II. Argumentace stran

8. Podle stěžovatelky bylo napadeným rozhodnutím městského soudu porušeno její základní právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Dle stěžovatelky je k projednání a rozhodnutí sporu místně příslušný pouze soud, na jehož příslušnosti se strany dohodly v prorogační doložce dle § 89a o. s. ř.

9. Stěžovatelka uvádí, že zákon rozlišuje místní příslušnost obecného soudu žalovaného (§ 84 a násl. o. s. ř.), příslušnost danou na výběr (§ 87 o. s. ř.), příslušnost výlučnou (§ 88 o. s. ř.) a příslušnost založenou dohodou – prorogací (§ 89a o. s. ř.). Stěžovatelka namítá, že jsou-li splněny podmínky § 89a o. s. ř, tedy pokud existuje a) dohoda účastníků sporu b) uzavřená v písemné formě c) týkající se vztahu mezi podnikateli, který d) vyplývá z podnikatelské činnosti, a zároveň e) nejde o případ, pro nějž zákon stanoví výlučnou příslušnost, je místně příslušný pouze soud podle dohody stran. V takovém případě není možné dle stěžovatelky uplatňovat příslušnost podle obecného soudu ani příslušnost danou na výběr. Stěžovatelka argumentuje, že zákon nestanoví ani nijak nenaznačuje, že by prorogace dle § 89a o. s. ř. jakkoliv souvisela s příslušností danou na výběr.

10. Stěžovatelka dále uvádí, že v dosavadní rozhodovací praxi se uplatňují dva způsoby interpretace § 89a o. s. ř., avšak ani jeden nepovažuje za správný. První výklad vychází z usnesení Městského soudu v Praze č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005, podle něhož ustanovení § 89a o. s. ř. dává žalobci možnost zvolit si mezi příslušností vyplývající ze zákona a příslušností stanovenou dohodou o prorogaci dle § 89a o. s. ř. Výběr mezi těmito

Sbirka_nalezu-91.indd 163 29.7.20 14:02

soudy je dle citovaného usnesení pouze na vůli žalobce jako „pána sporu"; žalovaný se dohody o prorogaci dovolávat nemůže. Stěžovatelka upozorňuje, že městský soud v citovaném usnesení dospěl k závěru, že tímto přístupem není porušena rovnost účastníků a že zásada *pacta sunt servanda* se jako zásada hmotného práva nevztahuje na právo procesní.

11. Druhý výklad podle stěžovatelky vychází z komentáře Jiřího Hrádka k § 89a o. s. ř. v Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 374. Podle tohoto komentáře platí, že pokud v dohodě dle § 89a o. s. ř. strany výslovně neuvedou, že jde o výlučnou prorogaci, lze žalobu podat jak u soudu, na jehož místní příslušnosti se strany dohodly, tak u soudů, jejichž příslušnost plyne ze zákona. Podle stěžovatelky zákon nerozlišuje výlučnou a nevýlučnou prorogaci, a závěry tohoto komentáře tak nemají oporu v zákoně.

12. Městský soud uvedl, že své rozhodnutí považuje za souladné s judikaturou Ústavního soudu, konkrétně s nálezem sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197), nálezem sp. zn. I. ÚS 113/04 ze dne 4. 5. 2004 (N 63/33 SbNU 129) a nálezem sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107). Podle městského soudu tyto nálezy „zdůrazňují nutnost respektu k autonomii vůle s uzavřenými smlouvami i v procesním právu". Podle vyjádření městského soudu Ústavní soud v citovaných nálezech zrušil rozhodnutí obecných soudů, které shledaly prorogační doložky za neplatné, kvůli tomu, že se žalobce v těchto sporech výslovně dovolával prorogační doložky. Jejím zneplatněním byla porušena „autonomie vůle žalobce, u kterého z místně příslušných soudů chce vést spor".

13. Podle městského soudu podala v projednávané věci vedlejší účastnice žalobu u obecného soudu stěžovatelky a nedovolávala se v žalobě prorogační doložky, čímž dala jasně najevo svou vůli, u jakého z více příslušných soudů bude spor veden, což jí zákon umožňuje. Podle městského soudu tím nebyla porušena autonomie vůle žalobce ani žalovaného. Dle městského soudu došlo ke sjednání nevýlučné prorogační doložky a u té zákon uvedený postup umožňuje. To podle městského soudu potvrzují komentáře v Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 374; Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha II. Praha: Havlíček Brain Team, 2014, s. 69; i usnesení Městského soudu v Praze č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005. Městský soud navrhuje stížnost jako nedůvodnou zamítnout či jako „nepřípustnou odmítnout".

14. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření uvedla, že ústavní stížnost spočívá pouze v ničím nepodloženém nesouhlasu stěžovatelky s napadeným rozhodnutím, který není podložen ústavněprávní argumentací. Podle vedlejší účastnice napadené rozhodnutí vychází z ustálené rozhodovací praxe městského soudu, který konstantně judikuje, že se prorogace dle

Sbirka_nalezu-91.indd 164 29.7.20 14:02

§ 89a o. s. ř. může dovolávat jen žalobce. V projednávané věci nebyly podle vedlejší účastnice dány žádné zvláštní důvody, kvůli kterým by se městský soud měl od této své rozhodovací praxe odklonit. Vedlejší účastnice argumentuje, že obecné soudy jsou povinny rozhodovat v souladu s principem předvídatelnosti a k jakýmkoliv odklonům od dosavadní judikatury přistupovat zdrženlivě, v této souvislosti odkazuje na nález sp. zn. IV. ÚS 2170/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 117/53 SbNU 473) a nález sp. zn. II. ÚS 1219/14 ze dne 7. 10. 2014 (N 189/75 SbNU 129). Podle vedlejší účastnice navíc rozhodovací praxi městského soudu potvrzuje i komentář Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha II. Praha: Havlíček Brain Team, 2014, s. 69.

15. Dále vedlejší účastnice uvádí, že v komentáři Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 374, se objevil i názor, že pokud prorogace není výslovně sjednána jako výlučná, má nevýlučnou povahu a žalobce si může zvolit, u kterého soudu podá žalobu. Podle vedlejší účastnice nebyl tento názor v žádném známém rozhodnutí aplikován. Pokud by však byl tento právní názor pro věc relevantní, vedlejší účastnice namítá, že prorogační doložka sjednaná mezi ní a stěžovatelkou má nevýlučnou povahu, takže místně příslušný je i obecný soud stěžovatelky. Vedlejší účastnice poznamenává, že druhá prorogační doložka, na niž stěžovatelka odkazuje, se týká pouze sporů z dohody o poskytnutí dodatečného zajištění (bod 3 výše), a nikoliv sporu vedeného nyní před obecnými soudy. Pro úplnost však vedlejší účastnice namítá, že i tato doložka má nevýlučnou povahu.

16. Vedlejší účastnice odkazuje na usnesení sp. zn. IV. ÚS 751/05 ze dne 8. 2. 2006, podle něhož by zásah Ústavního soudu byl namístě pouze v případě, pokud by závěr obecných soudů ohledně místní příslušnosti zjevně neměl jakoukoliv oporu v zákoně, tj. byl výsledkem zjevného omylu nebo zneužití. Podle vedlejší účastnice se městský soud při interpretaci a aplikaci § 89a o. s. ř. nedopustil jakéhokoliv omylu, zneužití nebo svévole, které by zásah Ústavního soudu odůvodňovaly. Vedlejší účastnice proto navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Podle vedlejší účastnice se stěžovatelka námitkou místní nepříslušnosti a nyní prostřednictvím ústavní stížnosti snaží způsobit průtahy v civilním řízení. Proto vedlejší účastnice dále navrhuje, aby Ústavní soud uložil stěžovatelce povinnost nahradit vedlejší účastnici náklady řízení.

17. Stěžovatelka ve své replice uvedla, že rozhodnutí městského soudu č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005 nepředstavuje ustálenou rozhodovací praxi, ale je naopak rozhodnutím ojedinělým, a že existující názory na povahu prorogace jsou vzájemně rozporné, a proto je třeba judikaturu sjednotit. Ačkoliv stěžovatelka nesouhlasí s tím, že prorogace má výlučnou povahu, pouze je-li to výslovně ujednáno, namítá, že v druhé doložce bylo

Sbirka_nalezu-91.indd 165 29.7.20 14:02

sjednáno rozhodování sporů „ve výlučné pravomoci soudů České republiky“. Protože replika stěžovatelky neobsahuje oproti ústavní stížnosti žádné argumenty podstatné pro rozhodnutí věci, nezasílal ji Ústavní soud městskému soudu ani vedlejší účastnici k duplice.

III. Hodnocení Ústavního soudu

18. Podstata projednávaného případu spočívá v tom, že dle městského soudu se stěžovatelka jako žalovaná nemůže dovolávat dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. I pokud by se jí dovolávat mohla, dle městského soudu má prorogace dle § 89a o. s. ř. nevýlučnou povahu, není-li v dohodě o prorogaci výslovně uveden opak. Zatímco výlučná prorogace by znamenala, že žalovat lze pouze u soudu uvedeného v dohodě, nevýlučná prorogace umožňuje žalobci podat žalobu i u soudů, jejich příslušnost plyne ze zákona. Prorogační doložky v projednávaném případě městský soud považuje za nevýlučné, a proto podle něj vedlejší účastnice jako žalobkyně měla možnost podat žalobu i u soudů, jejichž příslušnost plyne ze zákona. Stěžovatelka brojí proti těmto závěrům a uvádí, že městský soud v jejich důsledku chybně rozhodl o místní příslušnosti a porušil její právo na zákonného soudce.

19. Východisko pro posouzení projednávaného případu představuje čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Toto ustanovení Listiny zakotvuje základní právo na zákonného soudce. Vyplývá z něj, že „příslušnost soudu pro řešení konkrétní věci se musí řídit předem stanovenými pravidly a že podle předem stanovených pravidel se musí odehrávat i přidělení věci konkrétnímu soudci nebo senátu v rámci takto určeného soudu“ [nález sp. zn. I. ÚS 2769/15 ze dne 15. 6. 2016 (N 115/81 SbNU 795), bod 24].

20. Rozhodnutí městského soudu o místní příslušnosti se však zcela opírá o výklad dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. Úvahy městského soudu o této dohodě je tak třeba přezkoumat v prvé řadě z hlediska práva stěžovatelky na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny a zásady *pacta sunt servanda* (smlouvy je třeba dodržovat) plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud přistoupil k přezkumu z hlediska těchto ustanovení, i když se jich stěžovatelka výslovně nedovolává, neboť je při svém přezkumu vázán petitem ústavní stížnosti, ale nikoliv jejím právním zdůvodněním [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), body 30 až 31, nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), bod 33].

Sbirka_nalezu-91.indd 166 29.7.20 14:02

A. Kdo se může dovolávat prorogace dle § 89a o. s. ř.

21. Podle napadeného usnesení se dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. může dovolávat pouze žalobce. Žalovaný dle městského soudu nemůže s odkazem na dohodu o prorogaci vznášet námitku místní nepříslušnosti. Městský soud tento svůj právní názor odůvodnil odkazem na své usnesení č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005, v němž uvádí, že zásada *pacta sunt servanda* se neuplatní na řešení procesních otázek.

22. Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá zásada *pacta sunt servanda* (smlouvy je třeba dodržovat) a že této zásady je možné se dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti [viz již nález sp. zn. IV. ÚS 201/96 ze dne 7. 10. 1996 (N 96/6 SbNU 197); nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), body 48 a 54; nález sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. 7. 2017 (N 132/86 SbNU 247), body 29 a 33; nález sp. zn. I. ÚS 1653/17 ze dne 17. 10. 2017 (N 192/87 SbNU 175), bod 36]. Jak Ústavní soud připomněl v nálezu sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bodě 37, soukromé právo je – vedle autonomie vůle – založeno právě na zásadě *pacta sunt servanda*, která bývá dokonce považována „za nejvyšší zásadu právní, resp. za nejvyšší přirozenoprávní normu, od které je odvozeno veškeré právo".

23. Jelikož zásada *pacta sunt servanda* vyplývá z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, má povahu ústavní zásady, a tudíž prostupuje celým právním řádem, včetně civilního práva procesního. Zásada *pacta sunt servanda* se uplatňuje všude tam, kde se v právním řádu vyskytuje smlouva – jako obecný právní institut –, neboť jsou vzájemně nerozlučně spjaty. Tato zásada totiž nevyjadřuje nic jiného než skutečnost, že smlouva je závazná. Závaznost smlouvy je přitom jejím pojmovým znakem. Nelze tak uvažovat o „nezávazné smlouvě" a samo toto slovní spojení je protimluv. Závěr městského soudu vyjádřený v jeho usnesení č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005, na které napadené usnesení odkazuje, že zásada *pacta sunt servanda* se neuplatňuje na řešení procesních otázek, tudíž z ústavněprávního pohledu neobstojí.

24. Ustanovení § 89a o. s. ř. umožňuje uzavření dohody o prorogaci; tato dohoda má povahu tzv. procesní smlouvy. Jak již bylo vyloženo, tam, kde právní řád počítá s institutem smlouvy, nastupuje rovněž zásada *pacta sunt servanda*. Jako každá jiná smlouva je proto i dohoda o prorogaci dle § 89a o. s. ř. závazná.

25. Výklad městského soudu učiněný v napadeném usnesení však závaznou povahu dohody o prorogaci nerespektuje. Městský soud totiž dospěl k závěru, že dohody o prorogaci se může vždy dovolávat jen žalobce. Pokud to neučiní a podá žalobu k jinému soudu, jehož příslušnost vyplývá ze zákona, nemůže podle městského soudu žalovaný vznést námitku místní nepříslušnosti a dovolat se prorogace. Výkladem městského soudu tak

Sbirka_nalezu-91.indd 167 29.7.20 14:02

ztratila tato smlouva ve vztahu k žalobci svůj závazný charakter, neboť dle městského soudu žalobce nemůže být nikdy donucen dodržet dohodu o prorogaci.

26. Ústavní soud se zabýval tím, zda má tento zásah do zásady *pacta sunt servanda* zákonný podklad a sleduje legitimní cíl. Městský soud ve svém napadeném usnesení žádné zákonné ustanovení ani legitimní cíl, který by ospravedlňoval popsaný zásah, neuvádí a odkazuje pouze na své usnesení č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005. V tomto usnesení městský soud rovněž dospěl k závěru, že dohody o prorogaci se může dovolávat pouze žalobce. Tento závěr se ovšem opíral o § 89a o. s. ř. ve znění účinném do 30. 6. 2009, podle jehož věty druhé platilo, že „[dohoda o prorogaci] nebo její ověřený opis musí být doloženy již v žalobě (návrhu na zahájení řízení)". Právě z tohoto ustanovení městský soud dovodil, že jen žalobce si mohl zvolit, zda podá žalobu u soudu určeného dohodou o prorogaci, nebo u soudu příslušného podle zákona – jedině žalobce totiž mohl splnit povinnost doložit dohodu o prorogaci či její ověřený opis již v žalobě. Ústavní soud nepovažuje tento výklad za přesvědčivý. S ohledem na ústavní zásadu *pacta sunt servanda* a rovnost účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny bylo naopak již v té době nezbytné analogicky dovozovat právo žalovaného dovolat se prorogace za podmínky, že dohodu o prorogaci či její ověřený opis doloží při svém prvním úkonu v řízení. Právo účastníků namítat místní nepříslušnost spolu s prvním úkonem v řízení ostatně již v té době výslovně zakotvoval § 105 odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 30. 6. 2009. Zásadní však je, že s účinností od 1. 7. 2009 byla novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. zrušena věta druhá v § 89a o. s. ř. – došlo tedy ke zrušení jediného ustanovení, na kterém usnesení č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005 bylo argumentačně vystavěno. Usnesení městského soudu č. j. 16 Co 144/2005-50 ze dne 11. 7. 2005 tak nemůže ospravedlnit postup městského soudu v napadeném usnesení. Je pravda, že na toto usnesení odkazuje i komentář Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha II. Praha: Havlíček Brain Team, 2014, s. 69. Je však třeba zdůraznit, že uvedený komentář pouze shrnuje závěry citovaného usnesení a nijak je nehodnotí, zejména ne z hlediska jejich ústavnosti.

27. Aktuální znění § 105 odst. 1 o. s. ř. upravuje, kdy se soud může zabývat otázkou místní příslušnosti, a současně stanoví, že účastník má obecně právo namítat místní nepříslušnost spolu s prvním úkonem v řízení, který mu přísluší. Ústavní soud nenalezl žádný důvod, proč by nemohl žalovaný v souladu s tímto ustanovením namítat místní nepříslušnost a dovolávat se dohody o prorogaci. Zásah městského soudu do zásady *pacta sunt servanda* tak nemá zákonný poklad a nesleduje žádný legitimní cíl, proto z ústavního hlediska neobstojí. Námitka vedlejší účastnice, že jde o ustálenou rozhodovací praxi městského soudu, je nedůvodná. Ústavní

Sbirka_nalezu-91.indd 168 29.7.20 14:02

soud není vázán judikaturou obecných soudů a do jejich rozhodovací praxe je povinen zasáhnout, je-li jejich judikatura neústavní.

28. Ústavní soud tak shrnuje, že zásada *pacta sunt servanda* se jako ústavní zásada plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy uplatňuje i v civilním právu procesním. Ustanovení § 89a o. s. ř. je proto třeba v souladu s touto zásadou vykládat tak, že se dohody o prorogaci může v civilním řízení dovolávat žalobce i žalovaný a oba mohou za zákonem stanovených podmínek vznést námitku místní nepříslušnosti soudu, jehož příslušnost nebyla v prorogaci sjednána.

29. Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že pouze žalobkyně se může dovolávat dohody o prorogaci a stěžovatelka jako žalovaná toto právo nemá, ačkoliv námitku vznesla v souladu se zákonem při prvním úkonu v řízení. Tím porušil zásadu *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

B. Jak mají být vykládány dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř.

30. Městský soud uvádí, že dohody o prorogaci podle § 89a o. s. ř. mají zásadně nevýlučnou povahu, pokud v nich není uveden opak, a to s odkazem na komentář Jiřího Hrádka k § 89a o. s. ř. v Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 374. Podle městského soudu doložky v projednávaném případě neobsahovaly výslovné ustanovení o výlučnosti, a proto měly nevýlučný charakter, z čehož plyne, že věc může projednat i soud příslušný podle zákona. Stěžovatelka ani vedlejší účastnice nesouhlasí s názorem prezentovaným v citovaném komentáři, že výlučnost prorogace musí být v dohodě výslovně vyjádřena. Z důvodu procesní opatrnosti však stěžovatelka namítá, že druhá z prorogačních doložek (bod 3 výše) má výlučný charakter, jelikož podle ní mají být spory „rozhodovány ve výlučné pravomoci soudů České republiky". Naopak vedlejší účastnice namítá, že prorogační doložky nemají výlučný charakter a že druhá z nich, které se dovolává stěžovatelka, se nevztahuje na spor, který byl řešen v civilním řízení.

31. Ústavní soud konstatuje, že ani jedna z prorogačních doložek neobsahuje výslovné ustanovení, které by řešilo otázku, zda jde o prorogaci výlučnou, či nikoliv (ke znění doložek viz body 2–3 výše). Druhá z prorogačních doložek nemá výlučný charakter, jak namítá stěžovatelka. Podle této doložky mají být vymezené spory „rozhodovány ve výlučné pravomoci soudů České republiky, jejichž příslušnost bude určena podle sídla [objednatele – vedlejší účastnice]". Ze znění doložky plyne, že výraz „výlučné" se pojí s pravomocí českých soudů, ale nikoliv s určením příslušného soudu v rámci České republiky. Protože se ani jedna z prorogačních doložek výslovně nevyjadřuje k výlučnosti či nevýlučnosti prorogace, není třeba se zabývat otázkou, která z doložek se má v civilním sporu mezi

Sbirka_nalezu-91.indd 169 29.7.20 14:02

stěžovatelkou a vedlejší účastnicí aplikovat. Ústavní soud pouze podotýká, že Obvodní soud pro Prahu 1 vycházel z první prorogační doložky a že stěžovatelka neuvedla žádný argument, pro který by měla být za relevantní považována i druhá prorogační doložka.

32. Jelikož prorogační doložky v projednávaném případě výslovně neřeší otázku, zda má prorogace výlučnou povahu či nikoliv, musel se Ústavní soud vypořádat s tím, jak má být taková prorogační doložka vykládána.

33. Podle čl. 2 odst. 3 Listiny může každý činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (srov. obdobně čl. 2 odst. 4 Ústavy). Ústavní soud ve své judikatuře dovodil, že čl. 2 odst. 3 Listiny chrání právo jednotlivce na svobodné jednání – tedy na takové jednání, které není zákonem zakázáno – a že se tohoto subjektivního práva na svobodné jednání lze dovolávat, a to i v řízení před Ústavním soudem. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107) totiž Ústavní soud dospěl k závěru, že toto ustanovení nevyjadřuje pouze „strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře … uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem“. Toto ustanovení totiž působí rovněž „jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno“. Tyto závěry byly v judikatuře Ústavního soudu opakovaně potvrzeny [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197); nález sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55); nález sp. zn. I. ÚS 670/02 ze dne 7. 12. 2004 (N 183/35 SbNU 423); nález sp. zn. I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99), body 24–29; nález sp. zn. I. ÚS 770/11 ze dne 27. 3. 2012 (N 59/64 SbNU 711); nález sp. zn. IV. ÚS 457/10 ze dne 18. 7. 2013 (N 124/70 SbNU 133), bod 12; nález sp. zn. II. ÚS 2124/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 13/80 SbNU 163), body 19 až 22; nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), bod 24 a násl.] a Ústavní soud nemá důvod se od nich nyní odchylovat.

34. Tyto ústavní principy prozařují celým právním řádem, a působí proto i v oblasti civilního práva procesního – i v něm platí povinnost respektovat autonomní projevy vůle jednotlivců. Z hlediska podústavního práva může být důvodné posuzovat projevy vůle (právní jednání) v hmotném soukromém právu a v civilním právu procesním podle rozdílných kritérií. Je ostatně vlastností principů, že jejich dopad se může lišit podle toho, na jaké právní odvětví, právní institut, zásadu či konkrétní normu je vztahováno jejich působení. Ústavní soud však nepovažuje za nutné se v projednávaném případě zabývat otázkou, zda a případně jak se liší ústavní požadavky na posuzování hmotněprávních a procesněprávních úkonů v soukromém (civilním) právu, ani zkoumat z tohoto hlediska specifika procesních

Sbirka_nalezu-91.indd 170 29.7.20 14:02

smluv, mezi něž patří i dohoda o prorogaci dle § 89a o. s. ř. Pro řešení projednávaného případu postačí, že veřejná moc je povinna respektovat autonomní projevy vůle jednotlivců, v případě dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. tedy vůli stran této dohody tak, jak byla projevena.

35. Z toho ostatně vychází i dosavadní judikatura Ústavního soudu. V nálezu sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107); nálezu sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55); nálezu sp. zn. I. ÚS 113/04 ze dne 4. 5. 2004 (N 63/33 SbNU 129); nálezu sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197); a nálezu sp. zn. II. ÚS 691/04 ze dne 5. 10. 2005 (N 191/39 SbNU 37) Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy porušily čl. 2 odst. 3 Listiny, protože nerespektovaly autonomní projevenou vůli při interpretaci prorogační doložky. Ústavní soud si je vědom, že v odkazovaných případech vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelů-podnikatelů, kteří měli sjednanou prorogační doložku se spotřebiteli, a proto podotýká, že změny podústavního práva spočívající ve vyšším standardu ochrany spotřebitele by nyní v obdobném případě mohly vést k odlišnému právnímu závěru ze strany Ústavního soudu. Nic to ovšem nemění na platnosti východiska citovaných nálezů, totiž nutnosti respektovat autonomní projevy vůle jednotlivců i v oblasti civilního práva procesního, a to konkrétně i v případě dohod o prorogaci dle § 89a o. s. ř. Zmíněný posun směrem k větší ochraně spotřebitele navíc není podstatný pro řešení projednávaného případu, neboť ústavní stížnost směřuje proti rozhodnutím vydaným ve věci – jak správně dovodily obecné soudy – týkající se vztahů mezi dvěma podnikateli a vyplývající z jejich podnikatelské činnosti.

36. V projednávaném případě vyvstává otázka, jak vykládat dohodu o prorogaci dle § 89a o. s. ř., pokud strany v dohodě výslovně neuvedou, zda má jít o prorogaci výlučnou nebo nevýlučnou. Občanský soudní řád tuto problematiku výslovně neupravuje. Při řešení této otázky je třeba vycházet z práva jednotlivců na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny a z povinnosti veřejné moci respektovat projevenou vůli jednotlivců.

37. Uzavřou-li smluvní strany dohodu o prorogaci a neuvedou, zda jde o výlučnou či nevýlučnou prorogaci, je nepochybné, že smluvní strany projevily vůli, aby byl pro řešení jejich sporu příslušný soud uvedený v jejich vzájemné dohodě. Ve vztahu k soudům, jejichž příslušnost vyplývá ze zákona, však strany žádnou vůli neprojevily – výslovně totiž neuvedly, zda má či nemá být zachována jejich příslušnost. Proto bude projevená vůle stran nejvíce respektována, bude-li taková dohoda vykládána tak, že strany se dohodly pouze na příslušnosti soudu uvedeného v této dohodě, a to jako příslušnosti výlučné. Jinak řečeno, pokud strany v dohodě o prorogaci dle § 89a o. s. ř. neuvedou, zda jde o prorogaci výlučnou či nevýlučnou, platí, že jde o prorogaci výlučnou.

Sbirka_nalezu-91.indd 171 29.7.20 14:02

38. Odlišný výklad – totiž že prorogace dle § 89a o. s. ř. je nevýlučná, není-li uveden opak – by znamenal, že kromě soudu, na jehož příslušnosti se strany prokazatelně dohodly, je předpokládána i příslušnost soudů ze zákona, ačkoliv ve vztahu k nim vůle stran projevena nebyla. Byla by tedy předpokládána širší shoda vůle, než je prokazatelná podle projevu vůle v podobě dohody o prorogaci. Navíc, pokud by strany usilovaly o výlučnou prorogaci, musely by tuto její výlučnost výslovně ve své dohodě vyjádřit. Toto zpřísnění požadavků na projev vůle však nemá oporu v zákoně. Tato výkladová alternativa tak není rovnocenná a z ústavního hlediska neobstojí. Ústavní soud nebyl přesvědčen komentářem Jiřího Hrádka k § 89a o. s. ř. v Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 374, který dovozuje, že výlučnost prorogace musí být v doložce výslovně vyjádřena. K tomuto závěru mohlo patrně vést srovnávání úpravy prorogace v občanském soudním řádu s právní úpravou prorogace v zákoně č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů, či v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Brusel I bis) – toto nařízení je v citovaném komentáři navíc rovněž rozebíráno (s. 374–375). Zatímco v § 89a o. s. ř. není uvedena výslovná úprava problematiky (ne)výlučnosti prorogace, ve zbylých dvou předpisech je tato otázka upravena výslovně. Podle § 86 odst. 2 zákona o mezinárodním právu soukromém je sjednáním příslušnosti zahraničního soudu „vyloučena pravomoc českých soudů"; podle čl. 25 odst. 1 nařízení Brusel I bis platí, že „pokud se strany nedohodnou jinak, je [dohodnutá] příslušnost výlučná"; oba předpisy tedy vycházejí z výlučnosti prorogace. Jen z toho, že § 89a o. s. ř. o této otázce mlčí, tedy nelze argumentem *a contrario* dovozovat, že takové pravidlo se zde neuplatní.

39. Ústavní soud tak shrnuje, že z práva na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny plyne povinnost veřejné moci respektovat právní jednání jednotlivce, které neodporuje zákonu, a tato povinnost se uplatňuje i v civilním právu procesním. V případě dohody o prorogaci dle § 89a o. s. ř. je třeba respektovat projevenou vůli stran a vycházet z toho, že pokud se strany nedohodnou jinak, znamená to, že k projednání sporu je příslušný pouze soud určený touto dohodou a je vyloučena příslušnost soudů plynoucí ze zákona.

40. Doložky uzavřené mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí výslovně neuvádí, zda jde o prorogaci výlučnou či nikoliv, a proto platí, že jde o prorogaci výlučnou. Městský soud však ve svém napadeném usnesení tuto doložku za výlučnou nepovažoval a dospěl k závěru, že vedlejší účastnice mohla jako žalobkyně podat žalobu i u soudu příslušného podle zákona. Městský soud tedy nerespektoval prorogační doložku a její výlučnou

Sbirka_nalezu-91.indd 172 29.7.20 14:02

povahu, čímž porušil právo stěžovatelky na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny.

IV. Závěr

41. Městský soud ve svém napadeném rozhodnutí porušil právo stěžovatelky na svobodné jednání dle čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť prorogační doložku vyložil jako nevýlučnou, a zásadu *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť neumožnil stěžovatelce v postavení žalované, aby se dovolala této prorogace a úspěšně uplatnila námitku místní nepříslušnosti, přestože námitku vznesla v souladu se zákonem při prvním procesním úkonu, který jí příslušel. V důsledku toho městský soud dospěl k chybnému závěru o místní příslušnosti soudu prvního stupně, a porušil tak právo stěžovatelky na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Napadené usnesení městského soudu se proto ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vyjádřeným v tomto nálezu.

42. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným usnesením městského soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na svobodné jednání podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, zásada *pacta sunt servanda* plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a základní právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona napadené rozhodnutí zrušil.

43. Pokud jde o návrh vedlejší účastnice, aby stěžovatelce byla uložena povinnost nahradit jí náklady řízení, dle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu platí, že náklady řízení před Ústavním soudem si zásadně nese každý účastník nebo vedlejší účastník sám. Ustanovení § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu představuje výjimku z této zásady a umožňuje Ústavnímu soudu rozhodnout o povinnosti účastníka nebo vedlejšího účastníka nahradit náklady řízení jinému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, a to „v odůvodněných případech podle výsledků řízení“. Vzhledem k tomu, že ústavní stížnost byla shledána důvodnou, a úspěch v řízení tak měla stěžovatelka, a nikoliv vedlejší účastnice, není žádný důvod ukládat stěžovatelce povinnost nahrazovat náklady řízení vedlejší účastnici. Ústavní soud proto rozhodl, že se náhrada nákladů vedlejší účastnici nepřiznává [srov. obdobně např. nález sp. zn. I. ÚS 2280/14 ze dne 11. 8. 2015 (N 140/78 SbNU 177), bod 21, nebo nález sp. zn. IV. ÚS 2468/11 ze dne 21. 1. 2014 (N 6/72 SbNU 83), bod 21].

Sbirka_nalezu-91.indd 173 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 174 29.7.20 14:02

Č. 173
K otázce odškodnění za zákonné zadržení osoby

Při existenci čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a absenci speciální úpravy odškodnění za omezení osobní svobody nelze přijmout jiný výklad Listiny, než že za zákonné omezení osobní svobody (zadržení podle čl. 8 odst. 3 Listiny) odškodnění nenáleží. Takové právo neplyne ani z čl. 5 Úmluvy.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka, soudkyně Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Josefa Fialy – ze dne 22. října 2018 sp. zn. III. ÚS 2062/18 ve věci ústavní stížnosti S. U., zastoupené JUDr. Martinou Hrbatovou, advokátkou, se sídlem Karlov 2392/6, Prostějov, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. května 2018 č. j. 25 Co 59/2018-52 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. listopadu. 2017 č. j. 26 C 59/2017-30 o zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Ústavní stížnost se v části, kterou byl napaden rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. května 2018 č. j. 25 Co 59/2018-52, zamítá.

II. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Posuzovanou ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi došlo k porušení jejích práv zaručených čl. 2, 4 a 90 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 2, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 36 odst. 1, čl. 39 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a vyžádaných spisů Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále také jen „obvodní soud“) sp. zn. 26 C 59/2017, Okresního soudu v Prostějově sp. zn. 1 T 107/2016 a Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, Územního odboru

Sbirka_nalezu-91.indd 175 29.7.20 14:02

Prostějov, Oddělení obecné kriminality SKPV Prostějov sp. zn. KRPM-15166-43/TČ-2016-141271, stěžovatelka byla po dobu 47 hodin zadržena jako podezřelá podle § 76 odst. 1 trestního řádu. Následně byla propuštěna, aniž by proti ní bylo zahájeno trestní stíhání.

3. V řízení před obvodním soudem se stěžovatelka domáhala po České republice jako žalované zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou 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). V žalobě uvedla, že u ní byla provedena domovní prohlídka, které se nemohla zúčastnit, přičemž své zadržení vnímá jako projev odplaty za to, že příslušníci policie domovní prohlídku provedli nedbale a přehlédli 200 000 Kč, které měla uloženy na zcela viditelném místě. Dále stěžovatelka popsala okolnosti svého zadržení, kdy jí byly odebrány hodinky, otisky prstů a vzorky DNA a po celou dobu měla na rukou pouta. Zadržení se údajně zásadním způsobem dotklo i jejího syna a rodičů, kteří o něj museli pečovat. Podle žaloby považovala za nesprávný úřední postup i to, že policie uváděla její jméno na předvolání svědků v trestní věci jejího partnera, proti kterému trestní stíhání zahájeno bylo. Po zadržení se u ní navíc údajně začaly objevovat zdravotní potíže.

4. Obvodní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem žalobě částečně vyhověl a přiznal stěžovatelce 3 000 Kč s příslušenstvím. Soud vyšel z toho, že dle judikatury je sdělení obvinění, které nevyústí v odsuzující rozsudek, nezákonným rozhodnutím a je třeba v souvislosti s takto vedeným trestním řízením poškozené odškodnit. Tento výklad je dle soudu nutno vztáhnout i na případ stěžovatelky, byť byla pouze v pozici podezřelé, a proto ji odškodnit za dva dny, po které byla zadržena. Při vyčíslení výše zadostiučinění soud vyšel z odškodnění za vazbu, u níž se přiznává od 500 do 1 500 Kč. Vzhledem k okolnostem případu pak stěžovatelce přiznal 1500 Kč za každý ze dvou dnů, po které byla stěžovatelka zadržena.

5. K odvolání žalované Městský soud v Praze (dále také „městský soud") ústavní stížností napadeným rozsudkem prvostupňové rozhodnutí změnil a žalobu zamítl. Podle odvolacího soudu byl postup orgánů činných v trestním řízení v souladu se zákonem. Stěžovatelka byla zadržena při splnění podmínek stanovených trestním řádem a byla propuštěna na svobodu před uplynutím 48 hodin, jak vyžaduje § 76 odst. 4 trestního řádu. Stěžovatelce byly sděleny důvody zadržení a bylo jí umožněno zvolit si obhájce, který byl přítomen jejímu výslechu. V posuzované věci tak dle soudu nedošlo k nezákonnému rozhodnutí ani nesprávnému úřednímu postupu.

6. Stěžovatelka následně podala ústavní stížnost, v níž opět shrnuje okolnosti svého zadržení. Závěr městského soudu považuje za rozporný

Sbirka_nalezu-91.indd 176 29.7.20 14:02

s účelem zákona č. 82/1998 Sb. a základním právem na ochranu proti nezákonné ingerenci státu do ústavně zaručených práv. Stěžovatelka poukazuje na to, že stát běžně odškodňuje osoby za nesprávný úřední postup ve věcech, kdy bylo vedeno trestní stíhání a následně došlo ke zproštění obžaloby proto, že soudy nenalezly důvody pro odsouzení. V tomto konkrétním případě je dle stěžovatelky situace úplně jiná, jelikož přes zákonně prováděné odposlechy, přes roční trestní stíhání jejího druha a přes 47 hodin trvající omezení stěžovatelky na její osobní svobodě nebyl zjištěn jediný důkaz pro to, aby bylo proti stěžovatelce zahájeno trestní stíhání.

7. Podle stěžovatelky je zadržení za situace, kdy se původní podezření nepotvrdí, zcela nepřípustným zásahem do práv zadržené osoby a jde zcela jednoznačně o nesprávný úřední postup.

8. Závěrem stěžovatelka shrnuje, že brojí proti tomu, že soudy její zadržení ani postup Okresního státního zastupitelství v Prostějově, které vydalo souhlas k odposlechům stěžovatelky, nepodřadily pod nesprávný úřední postup, jakož i proti tomu, že odvolací soud přiznal žalované náhradu nákladů za úkony, které neexistují.

II. Procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti

9. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, jež byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, 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, a ústavní stížnost je – v rozsahu, jímž je napadán rozsudek městského soudu – přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

10. V rozsahu, kterým je napadán rozsudek obvodního soudu, je naopak ústavní stížnost nepřípustná. Nezměněná část tohoto rozsudku (jíž bylo rozhodnuto o zamítnutí stěžovatelčiny žaloby co do 23 000 Kč) totiž nebyla napadena odvoláním (stěžovatelky ani žalované), a proto nabyla samostatně právní moci, aniž by stěžovatelka proti ní vyčerpala všechny opravné prostředky, které měla k dispozici.

11. Právě vyřčené neovlivňuje rozsah otázek, kterými se Ústavní soud může tímto nálezem zabývat. Skutečnost, že spor před městským soudem byl veden toliko o částku 3 000 Kč, tedy částku hluboko pod hranicí bagatelnosti, nicméně může hrát roli při posuzování míry potenciálního zásahu do základních práv stěžovatelky (viz k tomu body 16 a násl.).

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud vyzval účastníky a vedlejší účastnici řízení k vyjádření k ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-91.indd 177 29.7.20 14:02

13. Česká republika – Ministerstvo spravedlnosti se k ústavní stížnosti nevyjádřila.

14. Obvodní soud pro Prahu 2 i Městský soud v Praze v podstatě jen odkázaly na odůvodnění napadených rozhodnutí, na což stěžovatelka reagovala replikou, v níž odkázala pro změnu na svou ústavní stížnost.

15. Ústavní soud rozhodl podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nemohl očekávat další objasnění věci.

IV. Vlastní posouzení

16. Jak již bylo řečeno výše, spor před městským soudem byl veden již jen o částku 3 000 Kč. Ústavní soud přitom při posuzování jednotlivých pochybení orgánů veřejné moci konstantně přihlíží k tomu, jak intenzivně tato pochybení mohla zasáhnout do sféry stěžovatelů. Z toho důvodu obvykle odmítá jako zjevně neopodstatněné ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím o částkách, jež jsou svojí povahou bagatelní. Je při tom veden úvahou, že tato rozhodnutí nejsou schopna představovat porušení základních práv a svobod.

17. Této praxi odpovídá i zákonná úprava v občanském soudním řádu, která přípustnost opravných prostředků obvykle váže na určitou minimální výši předmětu sporu [srov. ustanovení § 202 odst. 2 či § 238 odst. 1 písm. c)]. Bylo by proti logice těchto omezení, pokud by se přezkum rozhodnutí, proti nimž nejsou řádné či mimořádné opravné prostředky s ohledem na bagatelnost předmětu sporu přípustné, pouze automaticky přesunul do roviny ústavního soudnictví. Tento výklad nelze chápat jako *denegatio iustitiae*, nýbrž jako promítnutí celospolečenského konsensu o bagatelnosti výše uvedených sporů do výkladu základních práv.

18. Uvedené úvahy neznamenají, že by každá ústavní stížnost, která vyšla z řízení o bagatelní částce, musela být Ústavním soudem bez dalšího odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89), právní hranice bagatelnosti nemusí být určující např. s ohledem na kvalitativní stránku věci, tedy pokud se věc z hlediska ústavnosti jeví natolik významná, že určitým způsobem přesahuje kauzu samotnou. V prvé řadě může jít o situaci, kdy lze v individuálním případě uvažovat o natolik intenzivním zásahu, že by způsobil ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny kolizi se samotnou podstatou a smyslem dotčeného základního práva či svobody (zpravidla půjde o zcela klíčové principy spravedlivého procesu, popř. absenci jejich uplatnění vůbec). Do druhé skupiny je možno zařadit případy, kdy výsledky příslušného přezkumu, v němž jde o posouzení (a to nutno zdůraznit) otázky ústavněprávní relevance, může mít zásadní význam z hlediska další rozhodovací činnosti obecných soudů, zejména pak, nebyla-li daná otázka

Sbirka_nalezu-91.indd 178 29.7.20 14:02

dosud Ústavním soudem vyřešena a je zřejmé, že jeho rozhodnutí může mít vliv na posouzení velkého množství případů (s alespoň nepřímým ústavněprávním dopadem) projednávaných před obecnými soudy.

19. Předmětem nyní posuzované ústavní stížnosti je otázka, zda osoby zadržené jako podezřelé podle § 76 odst. 1 trestního řádu – za situace, kdy se podezření nepotvrdilo – mají základní právo na odškodnění. Jde o otázku se zjevným ústavněprávním dopadem, která navíc nebyla v judikatuře Ústavního soudu vyřešena. Ústavní soud se doposud zabýval především situacemi, kdy bylo odškodnění požadováno za vazbu uvalenou v rámci trestního stíhání (resp. přímo za vedení trestního stíhání), které nevyústilo v odsuzující rozsudek. Nadto v těchto případech není judikatura Ústavního soudu zcela jednotná, jak bude popsáno dále.

20. Ústavní soud proto ústavní stížnost navzdory bagatelnosti předmětu sporu před městským soudem neodmítl jako zjevně neopodstatněnou, ale podrobil ji plnému meritornímu přezkumu.

21. Na jeho základě dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

22. Ačkoli klíčovým argumentem ústavní stížnosti je, že zadržení stěžovatelky bylo nezákonné, neboť proti ní následně nebylo zahájeno trestní stíhání, namítala stěžovatelka také to, že zadržení od počátku nemělo zákonný podklad, jelikož představovalo jen jakousi odvetu orgánů činných v trestním řízení. Ústavní soud se tedy prvně zabýval tím, zda lze samotné zadržení – bez ohledu na to, zda stěžovatelka následně byla nebo nebyla obviněna – považovat za souladné s ústavním pořádkem. Poté se Ústavní soud zaměřil na důsledky absence obvinění stěžovatelky (resp. odsuzujícího rozsudku) pro její nárok na odškodnění.

IV./A Soulad zadržení stěžovatelky s ústavním pořádkem

23. Osobní svobodu jednotlivce zaručuje čl. 8 Listiny stanovující mimo jiné podmínky, za nichž může být jednotlivec zadržen. Podle čl. 8 odst. 3 Listiny obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnuta a nejpozději do 48 hodin propuštěna na svobodu nebo odevzdána soudu.

24. Stěžovatelka v ústavní stížnosti netvrdí, že by nebyla vyslechnuta či že by byla zadržena po dobu přesahující 48 hodin. Zmínila nicméně, že jí nebyly sděleny důvody zadržení („nikdo mi neřekl, proč jsem zadržována"), a dále namítá, že pro její zadržení neexistoval jakýkoli důkaz a šlo o odplatu za „zpackanou" domovní prohlídku. Posledně uvedenou námitkou v podstatě tvrdí, že nebyla zadržena v souladu se zákonem, jelikož zadržena může být podle § 76 trestního řádu jako osoba podezřelá a v případě, že je naplněn jeden z vazebních důvodů podle § 67 trestního řádu.

Sbirka_nalezu-91.indd 179 29.7.20 14:02

25. Ústavnímu soudu nicméně na základě vyžádaných spisů nezbývá než konstatovat, že stěžovatelce zcela jednoznačně důvody zadržení sděleny byly (viz protokol o výslechu podezřelé, učiněném za přítomnosti obhájkyně, na č. l. 93 spisu Okresního soudu v Prostějově sp. zn. 1 T 107/2006). V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že dle § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu musí každý návrh na zahájení řízení obsahovat mimo jiné „pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností". Úmyslné nesplnění tohoto zákonného požadavku může být i důvodem k odmítnutí ústavní stížnosti.

26. Už vůbec pak z ničeho neplyne snaha orgánů činných v trestním řízení se stěžovatelce „mstít". Stěžovatelka zdůrazňuje, že trestní stíhání jejího druha nemá s ní samotnou nic společného. Ovšem to, že její druh byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami, přičemž tyto látky přechovával spolu s nástroji pro jejich výrobu a s příjmy z jejich prodeje ve stěžovatelčině bytě a rozvážel je (minimálně podle původních zjištění) mimo jiné i stěžovatelčiným autem, ukazuje, že počáteční podezření orgánů činných v trestním řízení, že se trestné činnosti dopouštěla i stěžovatelka, nebylo zjevně chybné, nýbrž naopak pro danou fázi trestního řízení dostatečně důkazně podpořené (a to tím spíše vzhledem k zajištěným odposlechům zachycujícím konverzaci mezi stěžovatelkou a jejím druhem týkající se s největší pravděpodobností právě předmětné trestné činnosti). S ohledem na charakter trestné činnosti pak nelze za svévolnou považovat ani úvahu orgánů činných v trestním řízení, že byly naplněny vazební důvody dle § 67 písm. b) a c) trestního řádu, zvláště pak za situace, kdy výpovědi svědků představovaly v dané trestní věci jeden z klíčových důkazů a kdy existovala reálná obava, potvrzená domovní prohlídkou, že stále existuje velké množství látky připravené k prodeji (ostatně poukázat lze v této souvislosti i na to, že stěžovatelčin druh trestnou činnost páchal, ačkoli jiné jeho trestní stíhání pro obdobnou trestnou činnost bylo podmíněně zastaveno).

27. Pro úplnost Ústavní soud poznamenává, že zadržení stěžovatelky bylo i v souladu s čl. 5 Úmluvy (alespoň tedy ve světle námitek, které stěžovatelka vznesla). Stěžovatelka byla v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy zbavena osobní svobody za účelem předvedení před soud (viz § 76 odst. 4 trestního řádu; skutečnost, že s ohledem na rozptýlení podezření nakonec před soud předvedena nebyla a místo toho byla propuštěna, porušení Úmluvy nezakládá; viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 11. 1988 ve věci *Brogan a další proti Spojenému království*, č. 11209/84, 11234/84, 11266/84, 11386/85), a to pro podezření ze spáchání trestného činu. Jde-li o toto podezření, Úmluva nevyžaduje, aby již v momentu zadržení měly orgány činné v trestním řízení dostatek důkazů k obvinění či dokonce odsouzení podezřelého. Právě zadržení má ostatně

Sbirka_nalezu-91.indd 180 29.7.20 14:02

sloužit k posunu ve vyšetřování, tedy k posílení nebo vyvrácení původního podezření (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 1994 ve věci *Murray proti Spojenému království*, č. 14310/88). V nyní posuzované věci, jak již bylo řečeno, mělo počáteční podezření vedoucí k omezení stěžovatelky na svobodě odpovídající oporu v do té doby známých okolnostech případu.

28. Lze tudíž učinit dílčí závěr, že zadržení stěžovatelky nebylo – v daný moment – nezákonné či nesprávné.

IV./B Odškodnění za zadržení stěžovatelky, nevedlo-li k odsuzujícímu rozsudku

29. Nyní tedy musí Ústavní soud posoudit ústavněprávní důsledky toho, že původně zákonné omezení osobní svobody stěžovatelky jako podezřelé nebylo následováno jejím pravomocným odsouzením; konkrétně, zda ústavní pořádek v takovém případě zaručuje za omezení osobní svobody – bez ohledu na jeho původní zákonnost – odškodnění.

30. Právo na náhradu škody (včetně nemajetkové újmy) je na ústavní úrovni obecně zakotveno v čl. 36 odst. 3 Listiny, dle kterého má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudů, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Dle čl. 36 odst. 4 Listiny pak podmínky a podrobnosti upravuje zákon. V souvislosti se zbavením osobní svobody je právo na náhradu škody zaručeno i čl. 5 odst. 5 Úmluvy, podle něhož každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s čl. 5 Úmluvy, má nárok na odškodnění.

31. Základním východiskem při výkladu ústavně zaručeného práva na náhradu škody je skutečnost, že ústavodárce výslovně do Listiny zakotvil výše uvedený čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož každému náleží odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Při absenci jiného ustanovení řešícího náhradu škody totiž z této skutečnosti nevyhnutelně plyne, že právo být odškodněn za zákonné rozhodnutí či správný úřední postup Listina nezaručuje. Tento výklad je jediný možný nejen z hlediska (jednoznačného) textu Listiny, nýbrž i s ohledem na její účel a smysl.

32. Zamýšlel-li by totiž ústavodárce zakotvení práva na náhradu škody způsobené zákonným rozhodnutím či správným úředním postupem, byl by čl. 36 odst. 3 Listiny formulován zcela odlišně. Smyslem a účelem čl. 36 odst. 3 Listiny, ve znění zvoleném ústavodárcem, je jednoduše pouze to, aby byl odškodněn každý, komu vznikla škoda nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem.

33. Obdobné platí i konkrétně ve vztahu k možné škodě v důsledku zásahu do práva dle čl. 8 Listiny. Smyslem a účelem čl. 8 Listiny, jak vyplývá z jeho textu, je zabránit tomu, aby jednotlivci byli omezováni na svobodě, aniž by k tomu byly splněny vyjmenované podmínky. Mezi nimi není

Sbirka_nalezu-91.indd 181 29.7.20 14:02

podmínka, podle níž by omezení na svobodě v rámci trestního řízení muselo být odškodněno v případě, že osoba takto na svobodě omezená nebude pravomocně odsouzena pro spáchání trestného činu. Odškodnění speciálně za omezení jednotlivce na svobodě Listina vůbec neupravuje, a proto se i na něj vztahuje pouze právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny, které je ovšem limitováno na nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup.

34. Jinými slovy, při existenci čl. 36 odst. 3 Listiny a absenci speciální úpravy odškodnění za omezení osobní svobody by jakýkoli jiný výklad Listiny, než že za zákonné omezení osobní svobody odškodnění nenáleží, činil čl. 36 odst. 3 nadbytečným (a jeho přijetí ústavodárcem nelogickým). Výklad jakéhokoli právního dokumentu – kterým Listina základních práv a svobod bezpochyby je – zcela popírající jeho text, smysl i účel a vedoucí k irelevanci a nadbytečnosti těch ustanovení, která výslovně dopadají na řešenou problematiku, ale nemůže obstát.

35. Opět jen pro úplnost Ústavní soud dodává, že právo být odškodněn za zákonné omezení na svobodě neplyne ani z čl. 5 Úmluvy. Dle výše citovaného čl. 5 odst. 5 Úmluvy je totiž nárok na odškodnění podmíněn zatčením nebo zadržením „v rozporu s ustanoveními čl. 5 Úmluvy". Jinými slovy, pokud tento rozpor dán není, Úmluva právo na odškodnění nezaručuje. Tomu odpovídá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (viz rozsudek ze dne 28. 9. 1995 ve věci *Masson a Van Zon proti Nizozemsku,* č. 15346/89 a 15379/89).

36. Výklad, že Listina (resp. ústavní pořádek) nezaručuje právo být odškodněn za zákonné omezení osobní svobody, je podpořen i většinovou judikaturou Ústavního soudu (jakož i Nejvyššího soudu, srov. rozsudek sp. zn. 30 Cdo 3171/2014 ze dne 18. 2. 2015).

37. V nálezu sp. zn. II. ÚS 596/02 ze dne 5. 5. 2004 (N 64/33 SbNU 141) tak Ústavní soud uvedl:

„Základní právo na odškodnění ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny má pouze ten, jemuž byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Uvalení vazby na osobu obviněnou z trestného činu samo o sobě nezákonným rozhodnutím není, pokud je toto rozhodnutí učiněno v souladu s čl. 8 odst. 4 a 5 Listiny, resp. v souladu s trestním řádem. Vazba neztrácí svou zákonnou kvalitu tím, že osoba obviněná a později obžalovaná z trestného činu byla nakonec obžaloby zproštěna proto, že nebylo prokázáno, že skutek spáchala. Jestliže zákon č. 58/1969 Sb. [dnes zákon 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] zakládá odpovědnost státu za škodu způsobenou vedle nezákonného též

Sbirka_nalezu-91.indd 182 29.7.20 14:02

zákonným rozhodnutím o vazbě, pokud byl obžalovaný později zproštěn obžaloby, poskytuje vyšší zákonný standard ochrany práv. Jde bezpochyby o moudrý a vítaný počin zákonodárce, který si nadevše cení osobní svobody jednotlivce, nikoli však o plnění závazného pokynu podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

Stejně tak ustanovení čl. 5 odst. 5 Úmluvy … stipuluje právo na odškodnění tomu, kdo byl obětí zatčení nebo zadržení v rozporu s ustanoveními čl. 5. Ustanovení čl. 5 odst. 1 Úmluvy přitom činí výjimky z práva na svobodu a osobní bezpečnost v případech zákonného zatčení nebo jiného zbavení svobody.

Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel ani ostatní účastníci nezpochybňují, že uvalení vazby na stěžovatele bylo v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí i po celou dobu trvání vazby zákonné a ani v trestním spisu neshledal Ústavní soud žádné indicie zpochybňující zákonnost vazby vykonané na stěžovateli. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny není na daný případ vůbec aplikovatelné."

38. Tento právní názor Ústavního soudu dosud nebyl řádným postupem (tedy podle § 23 zákona o Ústavním soudu) překonán.

39. Do jisté míry odlišný názor se nicméně posléze objevil v nálezu sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567), v němž Ústavní soud aplikoval svou judikaturu týkající se odškodnění za trestní stíhání nevedoucí k pravomocnému odsouzení i na případy náhrady škody za výkon vazby. Konstatoval při tom, že „ústavněprávní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Nelze totiž přehlédnout, že stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci. Na jednu stranu je jistě povinností orgánů činných v trestním řízení vyšetřovat a stíhat trestnou činnost, na druhou stranu se stát nemůže zbavit odpovědnosti za postup těchto orgánů, pokud se posléze ukáže jako postup mylný, zasahující do základních práv. V takové situaci není rozhodné, jak orgány činné v trestním řízení vyhodnotily původní podezření, ale to, zda se jejich podezření v trestním řízení potvrdilo … Ústavní soud si je vědom, že tyto závěry v minulosti vztahoval k náhradě škody za samotné trestní stíhání, nikoliv k náhradě škody za výkon vazby uložené v řízení, které skončilo zproštěním obžaloby. Ústavní soud však má za to, že bez ohledu na vymezení jednotlivých titulů pro náhradu škody v normách jednoduchého práva, tj. v zákoně č. 82/1998 Sb., je rovněž v projednávaném

Sbirka_nalezu-91.indd 183 29.7.20 14:02

případě třeba zachovávat postulát ochrany základních práv jednotlivce a principy materiálního právního státu vymezené shora".

40. K možnému rozporu mezi oběma nálezy se vyjádřilo plénum Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. 9. 2011 (N 148/62 SbNU 277; 314/2011 Sb.), v němž se přihlásilo k závěrům nálezu sp. zn. II. ÚS 596/02 s tím, že tento nález „správně upozorňuje na skutečnost, že zákonodárce se rozhodl založit odpovědnost státu za škodu způsobenou nejen nezákonným, ale i zákonným rozhodnutím o vazbě". Dále v něm plénum rozebírá judikaturu Evropského soudu pro lidská práva se závěrem, že ten „se ve své judikatuře vymezuje v podstatě toliko vůči vazbě uskutečněné v rozporu s čl. 5 odst. 1 až 4 Úmluvy; případné odškodnění i za vazbu zákonnou, jež byla uskutečněna v trestním řízení, které skončilo zastavením či zproštěním obžaloby, ponechává zásadně na úvaze národního zákonodárce". Jde-li o nález sp. zn. II. ÚS 590/08, plénum Ústavního soudu zdůraznilo zcela specifické okolnosti tehdejší věci a vysvětlilo, že tento nález „nezpochybnil dosavadní rozhodovací praxi, jež hodnotí pro účely případné odpovědnosti samostatně zastavení trestního stíhání a rozhodnutí o vazbě".

41. K závěrům nálezu sp. zn. II. ÚS 596/02 se Ústavní soud přihlásil i v nálezu sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010 (N 33/56 SbNU 373) a v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/12 ze dne 6. 11. 2012, v nichž znovu uvedl, že náhrada škody za zákonnou vazbu je beneficiem zákonodárce. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3750/11 ze dne 20. 9. 2012 (N 162/66 SbNU 415) pak Ústavní soud řešil otázku příčinné souvislosti mezi vznikem škody a (zákonnou) vazbou, přičemž jako východiska svého rozhodování označil jak nález sp. zn. II. ÚS 596/02, tak nález sp. zn. II. ÚS 590/08 s tím, že právo na náhradu škody dovozoval z čl. 36 odst. 3 Listiny a čl. 5 odst. 5 Úmluvy; zde je nicméně nutno uvést, že v daném případě nebylo o existenci práva na náhradu škody s ohledem na zákonnou úpravu pochyb, otázka pouze byla, zda tvrzená škoda stěžovateli vůbec vznikla.

42. Nezbývá tedy než shrnout, že z ústavního pořádku právo na odškodnění za zákonné zadržení neplyne. Tento závěr nelze obcházet ani konstrukcí, podle níž se zadržení stává nezákonným či nesprávným zpětně podle výsledku trestního řízení (viz opět nález sp. zn. II. ÚS 596/02; viz i Langášek, T. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 233–234; viz dále Pospíšil, I., tamtéž, s. 753–754). Budoucí odsouzení zadržené či vazebně stíhané osoby totiž není ústavním ani zákonným požadavkem pro zadržení, resp. pro omezení osobní svobody. Osoba, u níž jsou v momentu zadržení podmínky pro toto zadržení splněny, je zadržena řádně.

Sbirka_nalezu-91.indd 184 29.7.20 14:02

43. Lze připustit, jak je naznačeno již v bodu 39 tohoto nálezu, že poněkud jiný přístup zastává judikatura Ústavního soudu o odškodňování za trestní stíhání v případech, kdy stíhané osoby byly zproštěny obžaloby [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 35/09 ze dne 6. 12. 2011 (N 204/63 SbNU 381); viz i rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2805/2011 ze dne 13. 6. 2012; srov. ale nález sp. zn. III. ÚS 1391/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 10/80 SbNU 125)]. S ohledem na to, že stěžovatelka trestně stíhána nebyla, a jde tudíž o skutkově i právně odlišnou situaci, však ani při vědomí této judikatury nebylo nutné ani možné postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu za účelem případného sjednocení právě citovaného plenárního nálezu [a od něj se odvíjející judikatury; viz např. nález sp. zn. II. ÚS 2175/16 ze dne 13. 3. 2018 (N 45/88 SbNU 615)] s výše citovaným plenárním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 11/10 (a jím potvrzeným nálezem sp. zn. II. ÚS 596/02).

44. S ohledem na vše výše uvedené tudíž stěžovatelka mohla být se svou žalobou úspěšná pouze tehdy, plynul-li by její nárok z podústavního předpisu. Konkrétně jej stěžovatelka dovozovala ze zákona č. 82/1998 Sb., neboť své zadržení považovala za nesprávný úřední postup. Výklad podústavních předpisů ovšem primárně náleží obecným soudům, přičemž městský soud v dané věci konstatoval, že nárok stěžovatelky ze zákona neplyne. Stěžovatelka tento závěr relevantní argumentací nezpochybnila.

IV./C Zbývající námitky

45. Stěžovatelka na závěr ústavní stížnosti uvedla, že za pochybení soudů považuje i to, že pod nesprávný úřední postup nepodřadily „postup Okresního státního zastupitelství v Prostějově, které vydalo souhlas k odposlechům stěžovatelky". Ústavní soud k tomu poznamenává, že stěžovatelka jednak k odposlechům nepředložila žádnou (natožpak ústavněprávní) argumentaci, jednak odškodnění za odposlechy vůbec nebylo předmětem řízení, z něhož ústavní stížnost vzešla. Jde-li o tvrzení, že nesprávným úředním postupem bylo uvedení jména stěžovatelky na předvolání svědků v trestním řízení, stěžovatelka jej opět nepodporuje žádnou ústavněprávní ani jinou argumentací.

46. Konečně, ústavněprávní argumentaci postrádá i námitka nezákonnosti výroku II napadeného rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Stěžovatelka pouze uvádí, že úkony „příprava účasti na jednání před soudem prvního stupně" a „příprava k odvolacímu jednání", za něž byla žalované přiznána náhrada nákladů, neexistují. Tento argument navíc ani neodpovídá § 1 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu.

Sbirka_nalezu-91.indd 185 29.7.20 14:02

V. Závěr

47. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost v rozsahu, kterým byl napaden rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 25 Co 59/2018-52 ze dne 3. 5. 2018, podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Ve zbývající částí byla ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu odmítnuta pro nepřípustnost.

Sbirka_nalezu-91.indd 186 29.7.20 14:02

Č. 174
K pozastavení řidičského oprávnění za účelem vymožení nedoplatku na výživném

Zastavení exekuce pozastavením řidičského oprávnění povinného z důvodu nabytí zletilosti oprávněnými, kteří se domáhají vymožení nedoplatku na výživném za dobu jejich nezletilosti, představuje porušení jejich práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a též práva na zvláštní ochranu dětí a mladistvých zaručeného čl. 32 odst. 1 Listiny.

Občanský soudní řád nestanoví nepřípustnost dovolání, v nichž dovolatel předkládá právní otázku, jejíž řešení má dovolací soud za zřejmé a jednoduché.

Postupoval-li Nejvyšší soud tak, že dovolání jako nepřípustné odmítl, přestože sám připustil, že mu dovolatelé předkládají právní otázku dosud neřešenou, porušil právo stěžovatelů na přístup k soudu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 23. října 2018 sp. zn. II. ÚS 50/18 ve věci ústavní stížnosti J. K. a A. K., obou zastoupených JUDr. Václavem Hochmannem, advokátem, se sídlem ve Zlíně, Rašínova 3, proti usnesení Okresního soudu v Písku ze dne 15. prosince 2016 č. j. 12 Nc 5118/2007-165, usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. února 2017 č. j. 24 Co 222/2017-190 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2017 č. j. 20 Cdo 1822/2017-217 týkajících se exekuce z důvodu dlužného výživného pro stěžovatele, spojené s návrhem na vyslovení neústavnosti ustanovení § 71a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 3. 10. 2017, ve slově „nezletilé“ a ustanovení § 71a odst. 4 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 3. 10. 2017, ve slově „nezletilé“, za účasti Okresního soudu v Písku, Krajského soudu v Českých Budějovicích a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a M. K. jako vedlejšího účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 187 29.7.20 14:02

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2017 č. j. 20 Cdo 1822/2017-217 bylo porušeno právo stěžovatelů na přístup k soudu zaručené článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a usneseními Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 2. 2017 č. j. 24 Co 222/2017-190 a Okresního soudu v Písku ze dne 15. 12. 2016 č. j. 12 Nc 5118/2007-165 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na zvláštní ochranu dětí a mladistvých zaručené čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

III. Návrh na vyslovení, že ustanovení § 71a odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 3. 10. 2017, ve slově „nezletilé" a ustanovení § 71a odst. 4 písm. b) zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 3. 10. 2017, ve slově „nezletilé" byla v rozporu s čl. 32 odst. 1 větou druhou a s čl. 32 odst. 4 větou první ve spojení s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod, se odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatelé se ústavní stížností domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívají, že jimi bylo porušeno jejich právo na řádný a zákonný proces zakotvené v čl. 90 Ústavy, jejich právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jejich právo na přístup k soudu zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny a jejich právo na rodičovskou výchovu a péči zakotvené v čl. 32 odst. 4 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a předloženého spisu Ústavní soud zjistil, že v řízení vedeném u Okresního soudu v Písku pod sp. zn. 12 Nc 5118/2007 byla usnesením ze dne 23. 10. 2007 č. j. 12 Nc 5118/2007-26 na majetek povinného, otce stěžovatelů, nařízena exekuce k uspokojení pohledávky oprávněných ve výši 142 461 Kč, která představuje dlužné výživné pro stěžovatele za dobu od 1. 9. 2000 do 30. 9. 2007, kdy oba stěžovatelé byli nezletilí, a dále exekuce běžného výživného od 1. 10. 2007 ve výši 2 000 Kč měsíčně na tehdy nezletilého J. a ve výši 1 500 Kč měsíčně

Sbirka_nalezu-91.indd 188 29.7.20 14:02

na tehdy nezletilou A. Provedením exekuce byl pověřen soudní exekutor JUDr. Martin Růžička.

3. Soudní exekutor vydal dne 24. 10. 2016 exekuční příkaz č. j. 077 EX 4759/07-181, kterým rozhodl o pozastavení řidičského oprávnění povinného.

4. Povinný svým podáním ze dne 18. 11. 2016 navrhl zrušení uvedeného exekučního příkazu. Oprávnění stěžovatelé vyjádřili s takovým postupem svůj nesouhlas. Soudní exekutor s ohledem na nesouhlas oprávněných návrhu na částečné zastavení exekuce nevyhověl, a postoupil věc k rozhodnutí exekučnímu soudu.

5. Okresní soud svým usnesením ze dne 15. 12. 2016 č. j. 12 Nc 5118/207-165 exekuci pozastavením řidičského oprávnění povinného částečně zastavil. Soud dospěl k závěru, že jsou dány podmínky pro zastavení exekuce v části prováděné pozastavením řidičského oprávnění povinného ve smyslu § 268 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 52 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 3. 10. 2017, (dále jen „exekuční řád“), neboť oba oprávnění nabyli zletilosti, a tudíž odpadla podmínka pro realizaci exekuce uvedeným způsobem. Nadto soud podotkl, že v projednávané věci je exekuce vedena již od roku 2007 a pozastavení řidičského oprávnění povinného bylo opakovaně nařizováno a rušeno, aniž by tato skutečnost motivovala povinného dluh uhradit. Tento způsob exekuce se proto nejeví jako efektivní. Soud dále uvedl, že neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 71a exekučního řádu, jak navrhovali stěžovatelé.

6. Krajský soud v Českých Budějovicích svým usnesením ze dne 16. 2. 2017 č. j. 24 Co 222/2017-190 usnesení okresního soudu potvrdil. Krajský soud se ztotožnil s právním posouzením věci soudem prvního stupně a doplnil, že tak významné omezení povinného, jakým je pozastavení řidičského oprávnění, je ospravedlnitelné pouze tehdy, má-li sloužit k ochraně nezletilých dětí a jejich aktuální výživy. Taktéž neshledal důvody pro předložení věci Ústavnímu soudu.

7. Proti usnesení krajského soudu podali stěžovatelé dovolání, které Nejvyšší soud svým usnesením ze dne 26. 10. 2017 č. j. 20 Cdo 1822/2017-217 odmítl. Uvedl totiž, že dovolateli předestřená otázka výkladu ustanovení § 71a odst. 1 exekučního řádu nemůže založit přípustnost dovolání, neboť jde o otázku jednoduchou, jejíž řešení vyplývá z právní úpravy, a proto není zapotřebí, aby byla dovolacím soudem řešena.

Sbirka_nalezu-91.indd 189 29.7.20 14:02

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

8. Stěžovatelé spatřují porušení svých práv v nesprávné interpretaci a aplikaci ustanovení § 71a odst. 1 a 4 exekučního řádu, neboť okresní a krajský soud nesprávně dovodily, že v projednávané věci nelze vést exekuci pozastavením řidičského oprávnění povinného, a dále též v postupu Nejvyššího soudu, který se podle jejich názoru vůbec nevypořádal s argumentací obsaženou v dovolání, čímž jim upřel přístup k soudu. Podle stěžovatelů je pro splnění podmínek nařízení exekuce pozastavením řidičského oprávnění rozhodné, zda vymáhaná pohledávka vznikla v době nezletilosti oprávněných, a nikoliv to, zda jsou oprávnění nezletilí v době jejího vymáhání. Opačný výklad by vedl k tomu, že by předmětné ustanovení ztratilo svůj smysl, neboť by povinnému vždy postačilo vyčkat zletilosti oprávněných, aby mu bylo řidičské oprávnění navráceno, aniž by cokoliv uhradil. Pokud by však dospěl Ústavní soud k závěru, že nelze předmětné ustanovení vykládat předestřených způsobem, stěžovatelé eventuálně navrhují, aby byla vyslovena neústavnost předmětného ustanovení, neboť nedůvodně rozlišuje mezi nezletilými a zletilými dětmi

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že je přesvědčen, že svým rozhodnutím či postupem žádné ústavně zaručené právo stěžovatelů neporušil, a navrhl proto ústavní stížnost odmítnout.

10. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že jím provedený výklad ustanovení § 71a odst. 1 a 4 exekučního řádu považuje za ústavně konformní a současně vyvážený, neboť přihlíží jak k majetkovým právům oprávněných dětí, tak i k majetkovým právům povinného.

11. Okresní soud odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

12. Stěžovatelé v replice uvedli, že Nejvyšší soud ve svém vyjádření nereaguje na jejich ústavněprávní argumentaci. Zdůraznili, že účelem předmětného ustanovení exekučního řádu je vymožení dluhů na výživném, rozhodná je tedy povaha vymáhaného nároku. K vyjádření krajského soudu pak uvedli, že ochrana oprávněného musí být zaručena minimálně na stejné úrovni jako ochrana povinného a že jakkoliv se může zdát výklad předmětného ustanovení zastávaný stěžovateli přísný, povinný musí být podle nich připraven nést negativní důsledky svého protiprávního počínání.

13. Vedlejší účastník se k návrhu stěžovatelů nevyjádřil.

III. Formální předpoklady projednání návrhu

14. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona

Sbirka_nalezu-91.indd 190 29.7.20 14:02

o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

IV. Hodnocení Ústavního soudu

15. Ústavní soud se seznámil s ústavní stížností, podanými vyjádřeními a obsahem spisového materiálu a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. 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.

17. Ústavní soud připomíná, že k výkladu podústavního práva jsou povolány obecné soudy v čele s Nejvyšším soudem, nikoliv Ústavní soud. Ten může zasáhnout proti výkladu určitého ustanovení toliko tehdy, jestliže by takovýto výklad vedl k protiústavnosti, případně zakládal-li by extrémní rozpor mezi skutkovými zjištěními a právními závěry z nich učiněnými. Obecný soud je povinen vykládat podústavní právo způsobem, který je v souladu s Ústavou (ústavně konformní výklad) a umožňuje účinnou ochranu základních práv účastníků řízení. Nelze tedy připustit, aby rozhodnutí založené na zákonem povolené úvaze soudu vybočilo z mezí stanovených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy [srov. nález sp. zn. I. ÚS 528/99 ze dne 28. 8. 2001 (N 126/23 SbNU 217)].

18. Podstatou projednávané věci je otázka, zda je nabytí zletilosti oprávněných důvodem zastavení exekuce pozastavením řidičského oprávnění povinného nařízené k vymožení nedoplatku na výživném za dobu nezletilosti oprávněných. Pro zodpovězení této otázky bylo nezbytné, aby obecné soudy přesvědčivě vyložily ustanovení § 71a odst. 1 exekučního řádu a jako v každém jiném případě interpretace podústavního práva zvolily ústavně konformní výklad.

19. Podle ustanovení § 71a odst. 1 exekučního řádu exekuční příkaz k pozastavení řidičského oprávnění povinného může exekutor vydat pouze tehdy, jestliže je v exekuci vymáhán nedoplatek výživného na nezletilé dítě.

20. Podle ustanovení § 71a odst. 4 exekučního řádu exekutor zruší exekuční příkaz pozastavením řidičského oprávnění, prokáže-li povinný, že k uspokojování základních životních potřeb svých a osob, ke kterým má vyživovací povinnost, nezbytně potřebuje své řidičské oprávnění, nebo zaplatí-li povinný nedoplatek výživného na nezletilé dítě.

21. Exekuce pozastavení řidičského oprávnění je svou podstatou odlišná od jiných způsobů provedení exekuce. Nejde totiž o realizační způsob, který by vedl k přímému vynucení povinnosti, ani se nejedná

Sbirka_nalezu-91.indd 191 29.7.20 14:02

o zajišťovací způsob exekuce. Tento způsob má donucovací charakter a povinný jím má být natolik omezen v běžném životě, aby jej to přimělo k urychlené úhradě nedoplatku na výživném. Jde tedy o závažný zásah do práv povinného bez zjevné souvislosti s vymáhanou pohledávkou, který je odůvodněn právě významem zájmu, k jehož ochraně má tento institut sloužit.

22. Lze dovodit, že exekuční řád v rozhodném znění přiznával takový význam výhradně nedoplatku na výživném na nezletilé dítě. Ústavní soud se již v minulosti též vyjádřil k povaze výživného pro nezletilé dítě. Jakkoli platí, že dosažení zletilosti dítěte nemá pro trvání vyživovací povinnosti hmotněprávní význam, je odlišná situace u nezletilého dítěte, které je s ohledem na stupeň svého fyzického a psychického vývoje zcela či převážně odkázáno na svoje rodiče, a dítěte zletilého, u něhož by mělo obecně platit, že bude vyvíjet přiměřené úsilí k tomu, aby se uživilo samo, pakliže se samozřejmě nevyskytnou okolnosti, které tomu zcela nebo částečně brání [srov. body 24 a 25 nálezu sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014 (N 182/74 SbNU 591)]. Zákonodárce pak zřejmě vycházel z obdobných východisek, když omezil tento způsob exekuce výlučně pro situace, kdy je vymáhán nedoplatek na výživném pro nezletilé dítě.

23. Obecné soudy uvedené omezení využití tohoto způsobu provedení exekuce vyložily tak, že podmínka vymáhání nedoplatku na výživném pro nezletilé dítě je splněna toliko tehdy, trvá-li nezletilost oprávněných po celou dobu, po kterou exekuce probíhá. Takový výklad však nemá oporu v dikci předmětného ustanovení, které výslovně stanoví, že exekuci lze tímto způsobem provést, je-li vymáhán „nedoplatek výživného na nezletilé dítě“, nikoliv je-li oprávněný v době nařízení a trvání exekuce nezletilý, jak mimo rámec doslovného znění příslušného ustanovení vyložily obecné soudy. Nabytím zletilosti oprávněného však nedochází ke změně podstaty vzniklé pohledávky. Skutečnost, že výživné na nezaopatřené nezletilé dítě nebylo řádně a včas zaplaceno, neznamená, že tyto prostředky na výživu dítěte nemusely být vynaloženy. Tyto prostředky musely být vynaloženy z jiných zdrojů, zpravidla ze zdrojů druhého z rodičů, a zájem na jejich vymožení trvá. Nabytím zletilosti dítěte se též nemění podstata pohledávky, která je stále nedoplatkem výživného na nezletilé dítě. Obdobně jako Ústavní soud již v minulosti vyslovil, že je nepřípustné, aby dítě do dospělosti vstupovalo s dluhy, které mohou mít rdousivý účinek [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.) nebo nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349)], je též zájem na to, aby byly řádně vymoženy pohledávky, které dítěti vznikly za dobu trvání nezletilosti vůči jiným osobám, tím spíše jde-li o pohledávky vůči jeho rodiči, tedy osobě, která by měla jeho vstup do dospělosti usnadňovat, a nikoliv komplikovat.

Sbirka_nalezu-91.indd 192 29.7.20 14:02

24. Nastíněný výklad je též v souladu s celkovou koncepcí procesní úpravy řízení o výživném. Obdobně totiž též řízení ve věcech výživy nezletilých podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dříve podle o. s. ř.) má specifický charakter; v tomto režimu je přitom rozhodováno o výživném za dobu nezletilosti dítěte bez ohledu na skutečnost, zda dítě mezitím nabylo zletilosti [srov. nález sp. zn. I. ÚS 564/07 ze dne 19. 2. 2008 (N 37/48 SbNU 459) nebo nález sp. zn. II. ÚS 438/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 9/88 SbNU 123)]. V posledně citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 438/17 Ústavní soud shledal potřebu vyšší ochrany věřitele pohledávky v případě rozhodování o výživném dítěte za dobu jeho nezletilosti, bez ohledu na skutečnost, že nabylo již zletilosti.

25. Je přitom namístě uvést, že oporu pro takový postup, který zvolil okresní soud, nelze nalézt ani v exekučním řádu, ani v o. s. ř. Obecné důvody pro zastavení exekuce jsou stanoveny v ustanovení § 268 o. s. ř., které se na exekuční řízení použije v souladu s ustanovením § 52 odst. 1 exekučního řádu. K těm v minulosti Ústavní soud uvedl, že zatímco důvody zakotvené pod písmeny a) až g) jsou důvody konkrétními, důvod uvedený pod písmenem h) je formulován všeobecně a jeho účelem je umožnit, aby výkon rozhodnutí byl zastaven i v jiných závažných případech, které pro jejich možnou rozmanitost nelze s úplností předjímat, resp. podrobit konkrétnímu popisu [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503)]. Z povahy věci (včetně logického požadavku srovnatelnosti jednotlivých důvodů zastavení výkonu rozhodnutí) musí jít o takové okolnosti, pro které další provádění výkonu rozhodnutí je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami (byť mohou mít podklad v právu hmotném), na nichž je výkon rozhodnutí jakožto procesní institut vybudován, anebo je protichůdné účelu, který se jím sleduje, totiž zajistit (efektivní) splnění povinnosti vyplývající z vykonávaného titulu [srov. nález sp. zn. II. ÚS 502/17 ze dne 10. 1. 2018 (N 4/88 SbNU 69)]. Z žádného z vyjmenovaných důvodů přitom neplyne povinnost, ba ani možnost, exekutora zastavit exekuci v případě, že je exekuce realizována pozastavením řidičského oprávnění a oprávněný v jejím průběhu nabude zletilosti.

26. Vedle zastavení exekuce předvídá exekuční řád též možnost zrušení exekučního příkazu. Zrušení exekučního příkazu je od novelizace exekučního řádu provedené zákonem č. 347/2007 Sb. s účinností od 1. 1. 2008 alternativou k zastavení exekuce, která odstraňuje nezbytnost soudního rozhodnutí, a zjednodušuje tak exekuční řízení. Specifické důvody pro zastavení exekuce či pro zrušení exekučního příkazu jsou stanoveny také pro některé konkrétní způsoby provedení exekuce. Ustanovení § 71a exekučního řádu upravující provedení exekuce pozastavením řidičského oprávnění stanoví toliko dva specifické důvody pro zrušení exekučního příkazu, a to v případě, že povinný prokáže, že potřebuje řidičské oprávnění

Sbirka_nalezu-91.indd 193 29.7.20 14:02

k uspokojování základních životních potřeb svých a osob, ke kterým má vyživovací povinnost, nebo je-li nedoplatek na výživném uhrazen. Ani exekuční řád tedy neobsahuje specifické ustanovení, které by stanovilo povinnost (či možnost) exekutora exekuci zastavit či zrušit exekuční příkaz v případě, že oprávněný dosáhne zletilosti. Také ze skutečnosti, že zákonodárce takový důvod zastavení exekuce nebo zrušení exekučního příkazu speciálně pro tento způsob exekuce nestanovil, lze dovozovat, že zastavení exekuce v případě nabytí zletilosti oprávněným zákonodárce nezamýšlel a zároveň zastavení exekuce nemohli oprávnění v takovém případě předpokládat. Je nutno též vyzdvihnout, že obecné soudy ve svých rozhodnutích též opomněly uvést, ze kterého konkrétního ustanovení exekučního řádu nebo o. s. ř. splnění podmínek pro zastavení exekuce dovozují.

27. Jak již Ústavní soud opakovaně judikoval, na základě mezinárodního práva a ústavního pořádku České republiky mají být nezletilí pod zvláštní ochranou. Ta je dětem a mladistvým v prvé řadě zaručena čl. 32 odst. 1 Listiny. Jde o právo, jehož je možné se podle čl. 41 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí. Toto ustanovení je však též interpretační pomůckou. Pokud zákon umožňuje takový výklad, který povede k ochraně dětí a mladistvých, pak soudy při interpretaci zákona musí zvolit takovou formu výkladu, která má za cíl chránit děti a mladistvé.

28. Obecné soudy v posuzovaném případě však zvolily dokonce extenzivní výklad práv rodiče povinného k platbě výživného na nezletilé děti a poskytly mu širší ochranu, než jak stanoví zákon, a učinily tak v neprospěch nároku oprávněných, vymáhajících nedoplatek výživného na nezletilé dítě. Výklad zákonné povinnosti rodiče byl tedy v posuzovaném případě proveden v rozporu s ústavně zaručenou ochranou dětí a mladistvých. Interpretace obecných soudů ve prospěch práva povinného rodiče nadto může vést k tomu, že demotivuje povinné rodiče uhradit co nejdříve výživné na nezletilé dítě, neboť pokud vyčkají až do zletilosti oprávněného dítěte, jejich právní situace se zlepší a i přes svůj dluh výživného na nezletilé dítě již nebudou muset strpět omezení, které se podle zákona vztahuje na určitý typ pohledávky, nikoli na věk oprávněného. Také Úmluva o právech dítěte v čl. 3 odst. 1 vyžaduje, aby zájem dítěte byl předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Jedním z významů citovaného ustanovení je, že slouží jako základní interpretační princip pro soudy a další orgány veřejné moci při výkladu právních předpisů dopadajících na děti a mladistvé, a to tím způsobem, že je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, mají zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje nejlepší zájem dítěte [srov. výše citované nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS1775/14, sp. zn. Pl. ÚS 9/15 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014 č. j. 1 As 116/2014-29

Sbirka_nalezu-91.indd 194 29.7.20 14:02

(3191/2015 Sb. NSS)]. V čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte se státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, 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. Podle čl. 27 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte rodiče nebo jiné osoby, které se o dítě starají, nesou v rámci svých schopností a finančních možností základní odpovědnost za zabezpečení životních podmínek nezbytných pro rozvoj dítěte. I z těchto mezinárodněprávních závazků pro Českou republiku vyplývá povinnost zajistit dětem takovou ochranu a péči, která je nezbytná pro jejich blaho.

29. Lze tedy shrnout, že výklad ustanovení § 71a odst. 1 exekučního řádu, k němuž přistoupily obecné soudy, logicky neplyne ze znění zákona ani z celkové koncepce specifické ochrany práva nezletilého na výživu obsaženou v procesních předpisech. Takový výklad je též v rozporu s ústavně zaručeným právem dětí a nezletilých na zvláštní ochranu. Zastavení exekuce z důvodu nabytí zletilosti oprávněnými pak nemá oporu v exekučním řádu ani o. s. ř. Zastavení exekuce pozastavením řidičského oprávnění povinného z důvodu nabytí zletilosti oprávněnými, kteří se domáhají vymožení nedoplatku na výživném za dobu jejich nezletilosti, tak představuje porušení jejich práva na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny a též práva na zvláštní ochranu dětí a mladistvých zaručeného čl. 32 odst. 1 Listiny.

30. Ústavní soud shledal, že svým postupem pochybil také Nejvyšší soud, který se stěžovateli předloženou otázkou výkladu ustanovení § 71a odst. 1 exekučního řádu odmítl zabývat a uvedl, že „nejde o otázku, která by mohla otevřít přípustnost dovolání podle ustanovení § 237 o. s. ř., neboť jde o otázku jednoduchou, jejíž řešení vyplývá z právní úpravy, a proto není zapotřebí její řešení v rozhodovací praxi soudů“.

31. Jak Ústavní soud již v minulosti uvedl, z hlediska ústavní konformity rozhodnutí Nejvyššího soudu o nepřípustnosti dovolání může Ústavní soud posuzovat v zásadě jen dva okruhy otázek – zda se Nejvyšší soud náležitě vypořádal s právní otázkou předestřenou dovolatelem a zda tímto rozhodnutím neaproboval výklad, který je ústavně nekonformní [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2312/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 30/80 SbNU 391)]. Prvá otázka se odvíjí od toho, že ani řízení o dovolání se nevymyká obecným požadavkům na předvídatelnost soudního rozhodování, jakož i na srozumitelnost, dostatečnost a přesvědčivost odůvodnění soudních rozhodnutí [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 313/14 ze dne 15. 4. 2014 (N 59/73 SbNU 151)]. Ačkoliv vypořádání se s předestřenou právní otázkou nemusí být obsáhlé [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1257/15 ze dne 1. 10. 2015 (N 180/79 SbNU 33)], nelze konstatovat, že Nejvyšší soud této povinnosti

Sbirka_nalezu-91.indd 195 29.7.20 14:02

dostál, pokud na argumentací účastníka řízení uplatněnou v dovolání nijak nereaguje [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2642/14 ze dne 28. 1. 2016 (N 18/80 SbNU 225) či nález sp. zn. II. ÚS 885/13 ze dne 25. 3. 2014 (N 41/72 SbNU 479)] či pokud reaguje jen zcela obecně bez vazby na jednotlivé konkrétní námitky v dovolání [nález sp. zn. I. ÚS 962/14 ze dne 19. 8. 2014 (N 155/74 SbNU 323)].

32. Těmto principům dovolací soud ve svém rozhodnutí nedostál. V první řadě o. s. ř. nestanoví nepřípustnost dovolání, v nichž dovolatel předkládá právní otázku, jejíž řešení má dovolací soud za zřejmé a jednoduché (srov. *a contrario* § 237 a 238 o. s. ř.). Pokud tedy Nejvyšší soud připustil, že jde o otázku v rozhodovací praxi dosud neřešenou, bylo namístě, aby v souladu s § 237 ve spojení s § 243d a 243e o. s. ř. ve věci meritorně rozhodl a předloženou právní otázku vyřešil. Nadto lze konstatovat, že v projednávané věci o otázku jednoduchou, která má zjevné řešení plynoucí z právní úpravy, nešlo, jak bylo rozvedeno výše. Postupoval-li Nejvyšší soud tak, že dovolání jako nepřípustné odmítl, přestože sám připustil, že mu dovolatelé předkládají právní otázku dosud neřešenou, porušil právo stěžovatelů na přístup k soudu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

33. Ústavní soud proto podané ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil, a to v souladu s ustanovením § 82 odst. 1 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

34. Návrhu stěžovatelů na zrušení napadených ustanovení exekučního řádu Ústavní soud nevyhověl, neboť ústavní stížnosti stěžovatelů bylo možno vyhovět při využití ústavně konformního výkladu napadeného zákonného ustanovení, aniž by bylo nutné jej rušit. Proto Ústavní soud v této části ústavní stížnost odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 196 29.7.20 14:02

Č. 175
K otázce osvobození od soudních poplatků v případě prohlášení konkursu na majetek žadatele

V případě, kdy je na majetek žadatele o osvobození od soudních poplatků prohlášen konkurs, soudy musí tuto skutečnost zohlednit a pod jeho majetkové poměry ve smyslu § 138 odst. 1 o. s. ř. zahrnout i jeho dispoziční oprávnění vyplývající z insolvenčního řízení.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 23. října 2018 sp. zn. I. ÚS 1060/18 ve věci ústavní stížnosti Rudolfa Kalovského, zastoupeného Mgr. Davidem Franke, advokátem, se sídlem Přerov, Bartošova 1750/17, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 11. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-511 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 16. 1. 2018 č. j. 5 Cmo 323/2017-532 o zamítnutí stěžovatelovy žádosti o osvobození od soudních poplatků, spojené s návrhem na odklad vykonatelnosti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 11. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-511.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 11. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-511 a usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 16. 1. 2018 č. j. 5 Cmo 323/2017-532 došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 11. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-511 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 16. 1. 2018 č. j. 5 Cmo 323/2017-532 se ruší.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel v ústavní stížnosti doručené Ústavnímu soudu dne 22. 3. 2018 a doplněné podáními ze dne 26. 3. a 4. 4. 2018 navrhl zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo zaručené v čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Sbirka_nalezu-91.indd 197 29.7.20 14:02

II.

2. Z obsahu spisu se podává, že Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 3. 7. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-428 uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobkyni částku 8 222 219,59 Kč s příslušenstvím, dále žalobu co do částky 467 370 Kč s příslušenstvím zamítl a uložil žalovanému zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 728,45 Kč a České republice na soudním poplatku částku 411 111 Kč. Proti všem výrokům tohoto rozsudku, vyjma zamítavého, podal stěžovatel odvolání. Usnesením ze dne 10. 8. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-471 byl vyzván k zaplacení soudního poplatku z odvolání ve výši 411 111 Kč. Na tuto výzvu stěžovatel reagoval žádostí o osvobození od soudního poplatku, ve které tvrdil, že nemá dostatečné finanční prostředky na jeho zaplacení, neboť je bez příjmů, a navíc v konkursu vedeném Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. KSOS 25 INS 10792/2011. Usnesením ze dne 25. 8. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-474 vyzval krajský soud žalovaného, aby doložil své osobní, majetkové a výdělkové poměry.

3. Stěžovatel předložil prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, ze kterého vyplývá, že žije ve společné domácnosti s manželkou a dětmi, sám nemá žádné příjmy z pracovního ani obdobného poměru, z podnikání ani z dávek sociálního zabezpečení. Svou funkci statutárního orgánu společností GRAMBRIENS, s. r. o., a DANARE, a. s., vykonává bezúplatně. Příjem manželky činí 19 500 Kč čistého měsíčně. Pokud jde o dluhy a půjčky, případně další výdaje, v prohlášení uvedl dluh u společností SUN CZECH CONSULTING SE ve výši 1 971 954 Kč, u Tomitrela, s. r. o., ve výši 18 344,83 Kč, u České správy sociálního zabezpečení ve výši 22 184 Kč a u „UniCredit Bank“ ve výši 1 328 529 Kč. Stěžovatel dále prohlásil, že nemá žádné výdaje v souvislosti s daněmi, sociálním či zdravotním pojištěním, na hypotéce či nájemném. Stěžovatel dále doložil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2015 č. j. MSPH 60 INS 5788/2015-A-58, ze kterého vyplývá, že byl zamítnut insolvenční návrh věřitelky Credico europe, s. r. o., na zjištění úpadku dlužnice GRAMBRIENS, s. r. o. Dále doložil doklady o příjmech z úřadu práce, doklady o příjmu manželky a doklady o nákladech na domácnost.

4. Odvolací soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatel věrohodně neprokázal své majetkové poměry. Soudy shledaly pochybnosti především ve vztahu k bezplatnému výkonu funkce statutárního orgánu výše uvedených společností, který považovaly za účelový. K insolvenčnímu návrhu na společnost GRAMBRIENS, s. r. o., došlo dne 5. 3. 2015, avšak stěžovatel v této společnost funkci jednatele vykonává bezplatně na základě smlouvy (kterou uzavřel „sám se sebou“) ze dne 18. 10. 2010. Soudy konstatovaly, že stěžovatel bezplatný výkon funkce statutárního orgánu, navíc ve dvou společnostech, přesvědčivě nevysvětlil, a naopak je zjevné, že bezplatný výkon funkce s insolvenčním návrhem

Sbirka_nalezu-91.indd 198 29.7.20 14:02

v roce 2015 nesouvisí. Odvolací soud také uvedl, že stěžovatel dále úplně nepopsal své běžné výdaje, zejména náklady spojené s bydlením. Soudy též přihlédly ke skutečnosti, že stěžovatel byl v tomto řízení zastoupen advokátem na základě plné moci, z čehož vyvodily, že jeho poměry nemohou být tak tíživé, když je evidentně schopen nést některé náklady spojené s tímto řízením. Na základě uvedeného soudy obou stupňů rozhodly, že stěžovateli se osvobození od soudních poplatků nepřiznává.

III.

5. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudů a namítá, že určujícím kritériem, na jehož základě mají soudy rozhodovat o žádosti o osvobození od soudních poplatků, je objektivní (ne)schopnost stěžovatele zaplatit soudní poplatek ve stanovené výši. Uvádí, že soudy nehodnotily jeho objektivní schopnost zaplatit soudní poplatek, ale zaměřily se na spekulace ve vztahu k jeho bezúplatnému výkonu funkce jednatele v obchodních společnostech. Stěžovatel především namítá, že soudy ignorovaly skutečnost, že stěžovatel je v konkursu, a nemůže tak objektivně disponovat s finančními prostředky, zvláště ve výši předmětného soudního poplatku. U účastníka, na jehož majetek je prohlášen konkurs, kdy dispoziční oprávnění k veškerému majetku přešlo na insolvenčního správce, představuje trvání soudu na splnění poplatkové povinnosti faktické odnětí práva na spravedlivý proces a nemožnost bránit své právo u soudu v rámci soudního řízení. Přístup soudů považuje stěžovatel za diskriminační, neboť by znamenal nemožnost osvobození podnikatelských subjektů od soudních poplatků. Odkazuje v tomto smyslu na nálezy sp. zn. II. ÚS 1619/08 ze dne 2. 10. 2008 (N 161/51 SbNU 13) a sp. zn. IV. ÚS 289/03 ze dne 31. 8. 2004 (N 125/34 SbNU 281). Stěžovatel zároveň navrhl, aby Ústavní soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti usnesení krajského soudu.

IV.

6. Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci ve vyjádření k ústavní stížnosti podrobně zopakoval důvody, které jej vedly k vydání napadeného usnesení. Lze je shrnout tak, že s ohledem na celkovou nevěrohodnost stěžovatelem tvrzené nemajetnosti související se složitou sítí jeho podnikatelských aktivit si soud nebyl schopen udělat reálnou představu o jeho majetkové situaci. Krajský soud také zdůraznil, že prokázání důvodnosti osvobození od soudních poplatků je pak v souladu s § 120 odst. 1 o. s. ř. zcela na účastníku řízení, který toto osvobození požaduje. Poukázal též na to, že stěžovatel neuvedl žádné finanční zdroje, ze kterých zajišťuje sociální potřeby pro sebe a pro svou rodinu a neuvedl jakékoli měsíční výdaje, a to za situace, kdy jediným příjmem celé domácnosti má být mzda jeho manželky ve výši 19 500 Kč měsíčně.

Sbirka_nalezu-91.indd 199 29.7.20 14:02

7. Vrchní soud v Olomouci se vyjádřil konkrétně i k námitce stěžovatele ve vztahu k prohlášení konkursu na majetek osoby žádající o osvobození od soudních poplatků. Uvedl, že ačkoli obvykle osoba, na jejíž majetek byl prohlášen konkurs, bude splňovat předpoklady pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 138 odst. 1 o. s. ř., neznamená to, že by tyto předpoklady splňovala automaticky právě a jen z důvodu prohlášení konkursu. Podle vrchního soudu je ustanovení § 138 o. s. ř. koncipováno tak, že musí být vždy posouzeny celkové poměry žadatele. Žadatel o osvobození od soudních poplatků, na jehož majetek byl prohlášen konkurs, má tedy stejné postavení jako kterýkoli jiný žadatel, tedy i on musí věrohodně popsat, vysvětlit a doložit své celkové poměry.

8. Protože vyjádření soudů neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti, nezasílal je Ústavní soud stěžovateli k replice.

V.

9. Poté, co Ústavní soud konstatoval, že ústavní stížnost je přípustná, je podána včas a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), seznámil se s obsahem vyžádaného spisu a přezkoumal, že tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

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

VI.

11. Ústavní soud předesílá, jak ustáleně judikuje, že je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

12. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že z práva na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod plyne závazek státu, aby v jeho právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující domáhat se občanských práv (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 11. 2002 ve věci *Běleš proti České republice*, stížnost č. 47273/99, § 49). Z práva na spravedlivý proces tedy plyne „právo na soud" a přístup k němu (viz rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1975 ve věci *Golder proti Spojenému království*,

Sbirka_nalezu-91.indd 200 29.7.20 14:02

stížnost č. 4451/70, § 36). Právo na přístup k soudu však neplatí absolutně, lze ho omezit. Ústavní soud nicméně musí zkoumat, zda omezení práva na přístup k soudu nezasahuje do samotné podstaty tohoto práva [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3112/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 30/88 SbNU 431)]. Omezení práva na přístup k soudu bude odpovídat zárukám spravedlivého procesu pouze tehdy, pokud vede k legitimnímu cíli a existuje zde přiměřený vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem. Srovnej např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci *Ashingdane proti Spojenému království*, stížnost č. 8225/78, § 57; ze dne 20. 4. 2004 ve věci *Bulena proti České republice*, stížnost č. 57567/00, § 29; či např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1999 ve věci *Waite a Kennedy proti Německu*, stížnost č. 26083/94, § 59.

13. Ústavní soud se ve své judikatuře k otázce interpretace a aplikace § 138 o. s. ř. již mnohokrát vyjádřil. Závěry své judikatury shrnul např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 3112/17. Konstatoval, že samotný spor o osvobození od soudních poplatků obvykle nedosahuje intenzity znamenající porušení základních práv a svobod. Rozhodnutí o splnění zákonem stanovených podmínek pro takové osvobození spadá hlavně do rozhodovací sféry obecných soudů. Ústavnímu soudu zásadně nepřísluší jejich závěry ohledně důvodnosti uplatněného nároku přehodnocovat. Případy, ve kterých Ústavní soud ústavní stížnost otevřel věcnému posouzení, jsou relativně výjimečné. Týkají se specifických otázek, jako např. osvobození od soudního poplatku právnických osob [nálezy sp. zn. I. ÚS 13/98 ze dne 11. 5. 1999 (N 71/14 SbNU 107) a sp. zn. IV. ÚS 3543/12 ze dne 27. 2. 2013 (N 33/68 SbNU 351)]. Dále se jedná též o případy zřetelných procesních pochybení soudu, jako např. nedostatečné seznámení se s obsahem spisu, přehlédnutí významné skutkové okolnosti či mechanická aplikace zákonného ustanovení bez zřetele na konkrétní situaci, v jejímž důsledku dojde k porušení práva na spravedlivý proces, resp. práva na přístup k soudu [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 4104/17 ze dne 15. 8. 2018 (N 136/90 SbNU 241)].

14. Ústavní soud také opakovaně upozorňoval, že posuzují-li soudy při rozhodování o osvobození od soudního poplatku vedle aktuálních majetkových poměrů též poměry minulé či hypotetické poměry budoucí, uplatňují tím kritéria neobsažená v § 138 o. s. ř., a porušují tak zákaz svévole a libovůle podle čl. 2 odst. 2 Listiny [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2603/17 ze dne 5. 12. 2017 (N 226/87 SbNU 587) a judikaturu v něm uvedenou]. Ústavní soud také charakterizoval případy, v nichž rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudního poplatku zasahuje do základních práv. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 289/03 konstatoval, že okolnosti, za nichž lze povinnost uhradit soudní poplatek prominout, „nerozlišují potenciální žadatele o tuto výjimku podle způsobu a okolností, za nichž vznikl problém, který je

Sbirka_nalezu-91.indd 201 29.7.20 14:02

předmětem řízení, a ‚nerozlišují' účastníka podle povolání či profese ani nestanoví kritéria délky vědomí povinnosti soudní poplatek uhradit".

VII.

15. V dané věci jde především o vztah výše vymezeného práva na přístup k soudu ve vztahu k předpokladům osvobození od soudních poplatků stěžovatele, na jehož majetek byl prohlášen konkurs. Soudy obou stupňů nepokládaly tuto skutečnost z hlediska rozhodování o žádosti stěžovatele o osvobození soudních poplatků za rozhodující. Přestože se podrobně zabývaly otázkou majetkových poměrů stěžovatele, při hodnocení předpokladů pro osvobození od soudních poplatků se zaměřily především na otázku věrohodnosti a účelovosti prokázání majetkových poměrů ve vztahu k jeho bezplatnému výkonu funkce statutárního orgánu.

16. Pokud jde o skutečnost, že na stěžovatele byl prohlášen konkurs, krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení pouze konstatoval, že při šetření majetkových poměrů stěžovatele zjistil na základě sdělení insolvenčního správce, že stěžovatel nevlastní žádný movitý ani nemovitý majetek, nepobírá žádné příjmy ani mzdu. Vrchní soud k námitce stěžovatele, že se nachází v konkursu, uvedl, že k předmětnému insolvenčnímu návrhu na společnost GRAMBRIENS, s. r. o., došlo dne 5. 3. 2015, zatímco stěžovatel vykonává funkci jednatele bezplatně na základě smlouvy ze dne 18. 10. 2010. Vrchní soud tedy uzavřel, že bezplatný výkon funkce s insolvenčním návrhem v roce 2015 nesouvisí. Ve vyjádření k ústavní stížnosti pak vrchní soud uvedl, že ačkoli obvykle osoba, na jejíž majetek byl prohlášen konkurs, bude splňovat předpoklady pro osvobození od soudních poplatků podle § 138 odst. 1 o. s. ř., neznamená to, že by tyto předpoklady splňovala automaticky právě a jen z důvodu prohlášení konkursu.

17. Soudy obou stupňů však opominuly vzít dostatečně v potaz důsledky vyplývající ze skutečnosti, že na majetek stěžovatele byl prohlášen konkurs. Stěžovatel se nachází v situaci, kdy je jeho dispozice s majetkem podrobena režimu zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Z § 111 insolvenčního zákona vyplývá, že dlužník je povinen zdržet se od okamžiku, kdy nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení, nakládání s majetkovou podstatou a s majetkem, který do ní může náležet. Význam pro posuzovanou věc má i výše soudního poplatku – 411 000 Kč, kterou nelze považovat za výjimku ve smyslu § 111 insolvenčního zákona. Za dané situace stěžovatel ani v případě, že by disponoval finančními prostředky, není oprávněn je vydat na zaplacení předmětného soudního poplatku (viz § 111 ve spojení s § 140 insolvenčního zákona). Na straně druhé je mu uložena povinnost zaplatit soudní poplatek, bez jejíhož splnění, resp. bez osvobození od soudního poplatku, se nemůže domáhat svých práv v odvolacím řízení. Právě tato hlediska

Sbirka_nalezu-91.indd 202 29.7.20 14:02

měly soudy vzít v potaz, neboť jejich zhodnocení je v posuzované věci klíčové pro naplnění práva stěžovatele na přístup k soudu.

18. Při posuzování podmínek § 138 odst. 1 o. s. ř. v případě, kdy je na majetek stěžovatele prohlášen konkurs, musí tuto skutečnost soudy zohlednit a pod majetkové poměry účastníka řízení ve smyslu § 138 odst. 1 o. s. ř. zahrnout i dispoziční oprávnění účastníka řízení vyplývající z předmětného insolvenčního řízení. Při rozhodování o osvobození od soudního poplatku v případě stěžovatele soudy měly především zhodnotit jeho reálné možnosti soudní poplatek zaplatit, a to z hlediska výše uvedených omezení stanovených insolvenčním zákonem. Vzhledem k těmto okolnostem a výši soudního poplatku napadená rozhodnutí o nepřiznání osvobození od soudních poplatků představují pro stěžovatele fakticky odepření práva na přístup k soudu.

VIII.

19. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal, že napadeným usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 11. 2017 č. j. 23 Cm 8/2017-511 a usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 16. 1. 2018 č. j. 5 Cmo 323/2017-532 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

20. Za situace, kdy Ústavní soud meritorně bez zbytečného prodlení rozhodl, nebylo nutno se zabývat žádostí stěžovatele o odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-91.indd 203 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 204 29.7.20 14:02

Č. 176
K aplikaci nesprávného právního předpisu obecným soudem

K zásahu do práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy došlo nesprávným postupem obecného soudu, který aplikoval nesprávný právní předpis. Takovýto postup obecného soudu ignoroval fakt, že k uzavření smlouvy došlo za účinnosti obchodního zákoníku, v rozporu s platnou právní úpravou. Tím se dostal do rozporu s požadavkem ústavně konformní interpretace právních předpisů. Ústavní soud zastává názor, že pochybení na straně obecného soudu nemůže jít na vrub stěžovatelky, a to s ohledem na její ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jelikož důsledkem této skutečnosti bylo v této konkrétní věci zamítnutí žaloby stěžovatelky a uložení povinnosti nahradit náklady řízení žalované.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy – ze dne 23. října 2018 sp. zn. III. ÚS 1329/18 ve věci ústavní stížnosti KOMPAKT, spol. s r. o., se sídlem Opletalova 683, Poděbrady, zastoupené Mgr. Miroslavem Schűllerem, advokátem, se sídlem R. Těsnohlídka 420/5, Čáslav, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2018 č. j. 242 C 29/2017-49, kterým byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na zaplacení částky 3 025 Kč s příslušenstvím podle smlouvy o prodeji reklamní plochy, za účasti Městského soudu v Brně jako účastníka řízení a fitPROfit, s. r. o., se sídlem Hrnčířská 573/6, Brno, zastoupené JUDr. Evou Novákovou, advokátkou, se sídlem Křenová 135/65a, Brno, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2018 č. j. 242 C 29/2017-49 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

II. Rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 29. ledna 2018 č. j. 242 C 29/2017-49 se ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 205 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. V ústavní stížnosti, doručené Ústavnímu soudu dne 16. 4. 2018, stěžovatelka podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") navrhovala zrušení označeného rozsudku s tvrzením, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala, že Městský soud v Brně (dále jen „městský soud") jí výše označeným rozsudkem neoprávněně zamítl žalobu proti žalované fitPROfit, s. r. o., (dále jen „vedlejší účastnice"), kterou se domáhala zaplacení částky 3 025 Kč s příslušenstvím dle smlouvy o prodeji reklamní plochy na tištěném reklamním plakátu ze dne 16. 8. 2013. Z obsahu vyžádaného spisu vyplynulo, že požadovaná částka byla žalované po dohodě částečně vyúčtována fakturou – daňovým dokladem č. 1306052 ze dne 20. 9. 2013, splatnou dne 4. 10. 2013, a uhrazena dne 10. 10. 2013. Druhá část sjednané odměny byla vyúčtována fakturou – daňovým dokladem č. 1306939 ze dne 20. 10. 2013, splatnou dne 3. 11. 2013 na částku 3 025 Kč, kterou žalovaná neuhradila. Městský soud na návrh stěžovatelky vydal dne 20. 6. 2017 platební rozkaz č. j. 242 C 29/2017-16, kterým uložil žalované zaplatit částku 3 025 Kč a náklady řízení ve výši 2 089 Kč. Žalovaná proti platebnímu rozkazu podala odpor a na základě toho byl platební rozkaz zrušen a ve věci bylo nařízeno dne 29. 1. 2018 jednání, kde žalovaná vznesla námitku promlčení dle § 629 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník"). Městský soud žalobu stěžovatelky zamítl s odůvodněním, že žalovaný nárok je promlčen dle § 629 odst. 1 občanského zákoníku, neboť žaloba byla podána dne 18. 5. 2017, tj. po uplynutí tříleté promlčecí lhůty. Městský soud žalobu stěžovatelky o 3 025 Kč zamítl a stěžovatelce uložil nahradit žalované náklady řízení ve výši 4 719 Kč a poučil stěžovatelku, že proti tomuto rozsudku není přípustné odvolání dle § 202 odst. 2 o. s. ř.

II. Argumentace stěžovatelky

3. Soudní řízení dle tvrzení stěžovatelky neprobíhalo spravedlivě a bylo zatíženo podstatnými vadami. Městský soud na projednávanou věc nesprávně aplikoval občanský zákoník, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014 a na předmětný smluvní vztah se nevztahuje. Městský soud měl na daný smluvní vztah dle názoru stěžovatelky aplikovat § 397 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „obchodní zákoník"), neboť předmětná smlouva o prodeji reklamní plochy na tištěném reklamním

Sbirka_nalezu-91.indd 206 29.7.20 14:02

plakátu ze dne 16. 8. 2013 byla uzavřena před účinností občanského zákoníku. Stěžovatelka v ústavní stížnosti zdůraznila, že právní vztahy, práva a povinnosti z této smlouvy plynoucí by se tak dle názoru stěžovatelky měly řídit obchodním zákoníkem, a nikoli občanským zákoníkem, který nabyl platnosti a účinnosti téměř čtyři měsíce po uzavření této smlouvy.

4. Stěžovatelka tvrdila, že právní závěry městského soudu jsou v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními a jsou v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Městský soud vydal rozhodnutí v rozporu s ústavně stanoveným postupem, což je projevem zřejmé libovůle v soudním rozhodování a vykročuje z mezí ústavně stanoveného postupu.

III. Řízení před Ústavním soudem

5. Procesně bezvadná ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou osobou, která je řádně zastoupena. K jejímu projednání je Ústavní soud příslušný a jde zároveň o návrh přípustný, jenž směřuje proti rozsudku městského soudu.

6. Ústavní soud si k posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis městského soudu sp. zn. 242 C 29/2017. Obsah rozhodnutí napadeného ústavní stížností, jakož i průběh řízení, které jeho vydání předcházelo, netřeba podrobněji rekapitulovat, neboť je stěžovatelce známý.

7. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu vedlejší účastnici řízení, aby se k projednávané ústavní stížnosti vyjádřila. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření poukázala na to, že stěžovatelka byla řádně poučena o svých procesních právech v průběhu celého řízení, ústního jednání ve věci dne 29. 1. 2018 se nezúčastnila, neboť na její písemnou žádost se jednání konalo v její nepřítomnosti. Stěžovatelka se tím sama vzdala svého práva vyjádřit se v průběhu jednání a vznést námitky, a není proto možné tyto námitky uplatnit dodatečně formou ústavní stížnosti. Uvedla, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou a navrhuje, aby byla odmítnuta.

8. Stěžovatelka podala repliku k zaslanému vyjádření vedlejší účastnice a uvedla, že je právem účastníka řízení se jednání po předchozí řádné písemné omluvě nezúčastnit, a v případě, že se tohoto práva rozhodne využít, tak mu to nemůže být dle názoru stěžovatelky k tíži. Dále setrvala na argumentaci uvedené v ústavní stížnosti a uvedla, že ústavní stížnost byla dle názoru stěžovatelky podána důvodně.

9. Dle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

Sbirka_nalezu-91.indd 207 29.7.20 14:02

IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další „superrevizní" instanci v systému obecné justice, oprávněnou svým vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stiženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

11. Ústavní soud po prostudování ústavní stížnosti, jí napadeného rozhodnutí i vyžádaného soudního spisu dospěl k závěru, že podaná ústavní stížnost je důvodná, neboť rozhodnutím městského soudu došlo k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, pročež je napadené rozhodnutí nutné zrušit.

12. Předmětem nyní posuzovaného sporu je částka 3 025 Kč s příslušenstvím dle smlouvy o prodeji reklamní plochy na tištěném reklamním plakátu ze dne 16. 8. 2013, kterou lze i ve světle judikatury Ústavního soudu označit za bagatelní. Ústavní soud dal opakovaně ve své rozhodovací praxi [např. usnesení ze dne 29. 4. 2002 sp. zn. IV. ÚS 695/01, ze dne 30. 8. 2001 sp. zn. IV. ÚS 248/01, ze dne 21. 3. 2001 sp. zn. IV. ÚS 8/01, ze dne 25. 8. 2004 sp. zn. III. ÚS 405/04 (U 43/34 SbNU 421), ze dne 18. 1. 2006 sp. zn. III. ÚS 602/05, ze dne 4. 4. 2007 sp. zn. III. ÚS 748/07, nález ze dne 25. 7. 2012 sp. zn. I. ÚS 988/12 (N 132/66 SbNU 61) aj., všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz] najevo, že v takových případech – s výjimkou zcela extrémních rozhodnutí – je úspěšnost ústavní stížnosti pro její zjevnou neopodstatněnost vyloučena. Důvodnost ústavní stížnosti v takové věci tedy přichází v úvahu jen v případech extrémního vybočení ze standardů, jež jsou pro postupy zjišťování skutkového základu sporu a pro jeho právní posouzení esenciální (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3672/12 ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. II. ÚS 4668/12 ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. III. ÚS 4497/12 ze dne 12. 12. 2012 a další). Pochybení takového charakteru však Ústavní soud shledal v nyní souzené věci.

13. Podstatou ústavní stížností je tvrzení stěžovatelky, že městský soud nespravedlivě zamítl její žalobu o zaplacení částky 3 025 Kč s příslušenstvím (náklady řízení žalované 4 719 Kč) s odůvodněním, že žalovaný

Sbirka_nalezu-91.indd 208 29.7.20 14:02

nárok je promlčen dle § 629 odst. 1 občanského zákoníku, neboť žaloba byla podána po uplynutí tříleté promlčecí lhůty.

14. V posuzované věci Ústavní soud přisvědčil tvrzení stěžovatelky (doloženému výše uvedenými dokumenty), že městský soud měl na daný smluvní vztah dle názoru stěžovatelky aplikovat § 397 obchodního zákoníku, neboť předmětná smlouva o prodeji reklamní plochy na tištěném reklamním plakátu ze dne 16. 8. 2013 byla uzavřena před účinností občanského zákoníku, tj. 1. 1. 2014. Právní vztahy, práva a povinnosti z této smlouvy plynoucí by se tak měly řídit obchodním zákoníkem, a nikoli občanským zákoníkem (§ 3028 odst. 3 občanského zákoníku), který nabyl účinnosti až po uzavření této smlouvy. Podstatou ústavní stížnosti je právní režim závazkového právního vztahu, délka promlčecí lhůty s přihlédnutím k ustanovení § 3036 občanského zákoníku a její počátek je sekundární.

15. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledává, že pochybením, zakládajícím porušení základních práv a svobod stěžovatelky, byl postup městského soudu, který aplikoval nesprávný právní předpis. Takovýto postup městského soudu ignoroval fakt, že k uzavření smlouvy došlo za účinnosti obchodního zákoníku, v rozporu s platnou právní úpravou. Tím se dostal do rozporu s požadavkem ústavně konformní interpretace právních předpisů. Z již uvedeného plyne, že Ústavní soud zastává názor, že pochybení na straně městského soudu nemůže jít na vrub stěžovatelky, a to s ohledem na její ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jelikož důsledkem této skutečnosti bylo v této konkrétní věci zamítnutí žaloby stěžovatelky a uložení povinnosti nahradit náklady řízení žalované.

16. Ústavní soud za této situace v této konkrétní věci je nucen konstatovat, že uvedeným nesprávným postupem městského soudu došlo k zásahu do práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, a proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a ústavní stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 209 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 210 29.7.20 14:02

Č. 177
K výjimce z vázanosti Nejvyššího správního soudu rozsahem kasační stížnosti

Uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví nemůže být v rozporu s povahou práv, jimž je poskytována ochrana, a se samotným účelem řízení, jímž je spravedlivá ochrana subjektivních veřejných práv. V tomto smyslu je nutno interpretovat i jednotlivá ustanovení soudního řádu správního, v nichž se dispoziční zásada promítá.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 25. října 2018 sp. zn. I. ÚS 2164/17 ve věci ústavní stížnosti 1) Mgr. et Mgr. Václava Macha, Ph.D., a 2) Mgr. Alexandera Langa, obou zastoupených Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017 č. j. 3 As 205/2016-38 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. 6. 2017 č. j. 65 A 1/2016-112 o zamítnutí správní žaloby stěžovatelů, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci jako účastníků řízení a Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, se sídlem třída Kosmonautů 10, Olomouc, a České republiky – Ministerstva vnitra, se sídlem Nad štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017 č. j. 3 As 205/2016-38 a rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. 6. 2017 č. j. 65 A 1/2016-112 bylo porušeno základní 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. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017 č. j. 3 As 205/2016-38 a rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 20. 6. 2017 č. j. 65 A 1/2016-112 se ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 211 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Ústavní stížností, doplněnou podáním ze dne 13. 8. 2017, se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu, že jimi bylo zasaženo do jejich ústavně garantovaného práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

Stěžovatelé podali ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (dále jen „krajský soud") správní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a jako žalované označili Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje (dále též jen „krajské ředitelství PČR") a Ministerstvo vnitra. Krajský soud výrokem I svého rozsudku ze dne 11. 5. 2016 sp. zn. 65 A 1/2016 (dále také jen „první rozsudek krajského soudu") určil, že zásah krajského ředitelství PČR – spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti stěžovatelů příslušníkem Policie České republiky, osobní prohlídce stěžovatele 1), přiložení pout stěžovateli 1), v zajištění a znemožnění odchodu stěžovatelům z ulice Opletalova v Olomouci, jakož i převoz stěžovatele 1) na obvodní oddělení Policie České republiky a znemožnění jeho odchodu až do okamžiku, kdy byl propuštěn – byl nezákonný. Výrokem II prvního rozsudku krajského soudu přikázal krajský soud krajskému ředitelství PČR zlikvidovat veškeré obrazové a zvukové záznamy stěžovatelů pořízené v souvislosti s jejich ztotožněním a zlikvidovat záznamy o tomto jejich ztotožnění. Ve zbytku byla žaloba proti postupu krajského ředitelství PČR výrokem III zamítnuta. Výrokem IV prvního rozsudku krajského soudu byla žaloba ve vztahu k Ministerstvu vnitra jako celek zamítnuta, neboť v řízení nebyla zjištěna žádná jeho ingerence v projednávané věci, nebylo zjištěno ani jiné postavení Ministerstva vnitra v řízení.

Krajské ředitelství PČR podalo proti výrokům I a II prvního rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které mimo jiné namítalo, že se krajský soud v rámci pasivní žalobní legitimace nedostatečně vypořádal s otázkou, zda Policie České republiky jednala jako správní orgán, anebo jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že Policie České republiky byla v posuzovaném případě v postavení ozbrojeného bezpečnostního sboru, a proto podle § 83 soudního řádu správního je pasivně procesně legitimováno v souvislosti se žalovaným zásahem pouze Ministerstvo vnitra. Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené v napadeném rozsudku uzavřel, že v situaci, kdy výrok IV prvního rozsudku krajského soudu, zamítající žalobu stěžovatelů vůči Ministerstvu vnitra, nebyl stěžovateli napaden podáním souběžné kasační stížnosti, není možné již uvedené pochybení krajského soudu v dalším řízení před krajským soudem napravit.

Sbirka_nalezu-91.indd 212 29.7.20 14:02

Následně krajský soud napadeným rozsudkem žalobu stěžovatelů zamítl podle § 87 odst. 3 soudního řádu správního. Odkázal přitom na shora uvedený a podle § 110 odst. 4 soudního řádu správního pro krajský soud závazný závěr Nejvyššího správního soudu. Krajský soud proto bez dalšího odůvodnění uzavřel, že krajské ředitelství není ve věci pasivně legitimováno.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti namítají, že Nejvyšší správní soud svým rozsudkem nastolil situaci, kdy je stěžovatelům prakticky znemožněno dosáhnout meritorního přezkumu jejich žaloby a nového posouzení zákonnosti zásahu Policie České republiky, čímž došlo k porušení jejich základního práva na přístup k soudu. Stěžovatelé mají za to, že dospěl-li Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud nesprávně vyhodnotil pasivně legitimovaný subjekt, měl zrušit celý první rozsudek krajského soudu, aby krajský soud mohl v dalším řízení pokračovat se správným žalovaným a meritorně o žalobě rozhodnout. Stěžovatelé v této souvislosti namítají, že neměli důvod předpokládat, že Nejvyšší správní soud vyhodnotí pasivní legitimaci krajského ředitelství PČR opačně než krajský soud, a proto po nich nebylo možné spravedlivě požadovat, aby podali souběžnou kasační stížnost. Dále stěžovatelé nesouhlasí s právním posouzením otázky pasivní legitimace ze strany Nejvyššího správního soudu.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud a krajský soud jako účastníky řízení a Ministerstvo vnitra a krajské ředitelství PČR jako vedlejší účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Krajský soud ve svém vyjádření ze dne 4. 10. 2018 stručně sdělil, že plně odkazuje na odůvodnění svého napadeného rozsudku a rovněž na odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, a zdůraznil, že právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu byl při svém rozhodování vázán.

Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje ve svém vyjádření ze dne 10. 10. 2018 stručně uvedlo, že předmětný soudní proces proběhl na obou soudních stupních legitimně, a to jak po věcné, tak po procesní stránce, a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud ani Ministerstvo vnitra se k ústavní stížnosti nevyjádřily.

S ohledem na to, že obdržená vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka neobsahovala žádné nové skutečnosti, z nichž by Ústavní soud při svém rozhodnutí o návrhu stěžovatelů vycházel, nepovažoval Ústavní soud za nutné posílat je stěžovatelům k replice.

Sbirka_nalezu-91.indd 213 29.7.20 14:02

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Posouzení ústavní stížnosti

Ústavní soud posoudil argumenty stěžovatelů obsažené v ústavní stížnosti, konfrontoval je s obsahem napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. 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.

Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatelů se závěrem Nejvyššího správního soudu, že pochybení krajského soudu, spočívající v zamítnutí jejich žaloby v části směřující proti zásahu Ministerstva vnitra, nelze v dalším řízení před krajským soudem napravit, neboť tento zamítavý výrok nebyl kasační stížností napaden.

Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu vychází z § 109 odst. 3 věty před středníkem soudního řádu správního, podle které je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti. Jinak řečeno, pokud jsou kasační stížností napadeny jen některé výroky napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud není oprávněn bez dalšího rozšířit přezkum na jiné výroky, které napadeny nebyly. V uvedeném se projevuje dispoziční zásada, která řízení před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti, ovládá. Věta za středníkem citovaného ustanovení přitom výslovně z uvedeného pravidla stanoví dvě výjimky, resp. stanoví, že uvedené pravidlo neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. V pořadí druhá z uvedených výjimek nepřicházela v posuzované věci v úvahu, neboť před správními soudy nebylo napadeno žádné rozhodnutí, které by mohlo být prohlášeno za nicotné.

Pokud jde o prvně uvedenou výjimku – podle které Nejvyšší správní soud zruší i kasační stížností nenapadený výrok, je-li na napadeném výroku závislý – z odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního

Sbirka_nalezu-91.indd 214 29.7.20 14:02

soudu vyplývá, že Nejvyšší správní soud takový akcesorický vztah mezi zrušenými výroky I a II prvního rozsudku krajského soudu na straně jedné a výrokem IV téhož rozsudku na straně druhé neshledal, když z důvodu závislosti na výrocích I a II zrušil pouze nákladové výroky V a VI. Ústavní soud však tento postup Nejvyššího správního soudu shledává v rozporu s ústavním pořádkem, a to z následujících důvodů.

Uvedený postup Nejvyššího správního soudu vyústil v procesní situaci, kdy krajský soud, který svým prvním rozsudkem žalobě stěžovatelů částečně vyhověl, ji v návaznosti na napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, vázán jeho právním názorem, byl povinen pro nedostatek pasivní legitimace žalovaného 1) zamítnout podle § 87 odst. 3 soudního řádu správního, aniž by mohl o žalobě znovu meritorně rozhodnout ve vztahu k žalovanému 2), který podle závěrů napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu pasivně legitimován byl.

Nejvyšší správní soud, vědom si těchto důsledků svého kasačního zásahu, v odůvodnění napadeného rozsudku podotkl, že důvodem pro tento postup je skutečnost, že výrok IV prvního rozsudku krajského soudu, zamítající žalobu vůči žalovanému 2), nebyl stěžovateli napaden podáním souběžné kasační stížnosti. Podle Ústavního soudu však za situace, kdy vyhovující výroky I a II prvního rozsudku krajského soudu byly opřeny o pasivní legitimaci žalovaného 1), která pasivní legitimaci žalovaného 2) vylučovala, nebylo možné po stěžovatelích spravedlivě požadovat, aby zamítavý výrok IV prvního rozsudku krajského soudu, který byl odůvodněn nedostatkem pasivní legitimace žalovaného 2), kasační stížností napadli, jak Nejvyšší správní soud v daném ohledu požadoval. Taková kasační stížnost stěžovatelů, směřující proti výroku IV prvního rozsudku krajského soudu, by totiž ve své podstatě směřovala také proti stěžovatelům vyhovujícím výrokům I a II založeným právě na pasivní legitimaci žalovaného 1), která by však nebyla naplněna, pokud by byl pasivně legitimován žalovaný 2).

K uvedenému Ústavní soud připomíná svoji judikaturu, podle které uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví nemůže být v rozporu s povahou práv, jimž je poskytována ochrana, a se samotným účelem řízení, jímž je spravedlivá ochrana subjektivních veřejných práv. V tomto smyslu je nutno interpretovat i jednotlivá ustanovení soudního řádu správního, v nichž se dispoziční zásada promítá [např. nálezy sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009 (N 38/52 SbNU 387) a sp. zn. IV. ÚS 2701/08 ze dne 30. 3. 2009 (N 74/52 SbNU 711)].

S ohledem na okolnosti posuzovaného případu je tak v dané věci ústavně konformním výklad § 109 odst. 3 soudního řádu správního, podle kterého je kasační stížností nenapadený výrok IV prvního rozsudku krajského soudu závislý na napadených a zrušených výrocích I a II téhož rozsudku. Výrok IV měl být proto Nejvyšším správním soudem na základě

Sbirka_nalezu-91.indd 215 29.7.20 14:02

kasační stížnosti žalovaného 1) jako závislý rovněž zrušen. Důvodem je provázanost rušených výroků I a II s nenapadeným výrokem IV, spočívající ve skutečnosti, že je-li v posuzované věci pasivně legitimován žalovaný 2), nemůže být současně pasivně legitimován žalovaný 1). Pokud tedy Nejvyšší správní soud zrušil výroky I a II, aniž by jako závislý zrušil rovněž výrok IV, odepřel tím stěžovatelům právo domáhat se ochrany svých práv soudní cestou, které je imanentní součástí práva na spravedlivý proces, garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V. Závěr

Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť napadeným rozsudkem krajského soudu a jemu předcházejícím napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces, konkrétněji jeho dílčí komponenta spočívající v právu na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek krajského soudu a napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu a věc vrátil Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení. V novém řízení Nejvyšší správní soud musí znovu posoudit kasační stížnost žalovaného 1) v souladu se závěry tohoto nálezu.

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-91.indd 216 29.7.20 14:02

Č. 178
K podmínkám nařízení předběžného opatření společnosti Uber B. V.

Vyšel-li odvolací soud ze závěru, že činnost vykonávanou vedlejším účastníkem nelze považovat za taxislužbu z toho důvodu, že nesplňuje zákonem stanovené podmínky podle § 21 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění, a je proto nějakou „(jinou) službou v oblasti dopravy", popřel tím vztah mezi hypotézou právní normy, stanovící podmínky pro uplatnění její dispozice, a dispozicí právní normy, jež stanovuje vlastní pravidlo chování. Takovéto obrácení vztahu mezi vymezením činnosti, na kterou se zákon o silniční dopravě vztahuje, resp. její právní kvalifikace (§ 1 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 a 9), a podmínek, jak a kým má být taková činnost vykonávána (§ 21 a násl. tohoto zákona), je projevem libovůle při výkonu veřejné moci, a proto porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 5. listopadu 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17 ve věci ústavní stížnosti LIDO TAXI RADIO, spol. s r. o., se sídlem Starobrněnská 284/17, Brno, zastoupené Mgr. Markem Hejdukem, advokátem, se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2 – Vinohrady, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. září 2017 č. j. 7 Cmo 185/2017-507 o zamítnutí stěžovatelčina návrhu na nařízení předběžného opatření zdržení se provozování a zprostředkování taxislužby vedlejším účastníkem na území statutárního města Brna, za účasti Vrchního soudu v Olomouci jako účastníka řízení a obchodní společnosti Uber B. V., se sídlem Mr. Treublaan 7, 1097 DP, Amsterdam, Nizozemské království, zastoupené JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1 – Staré Město jako vedlejšího účastníka řízení, spojené s návrhem na náhradu nákladů řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. září 2017 č. j. 7 Cmo 185/2017-507 bylo porušeno ústavně zaručené základní právo

Sbirka_nalezu-91.indd 217 29.7.20 14:02

stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 27. září 2017 č. j. 7 Cmo 185/2017-507 se ruší.

III. Návrh stěžovatelky na náhradu nákladů řízení se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") se stěžovatelka domáhala zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, přičemž tvrdila, že jím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dále že jím byl porušen princip rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny. K ústavní stížnosti stěžovatelka připojila návrh podle § 62 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), aby jí byly uhrazeny náklady řízení.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu se podává, že Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud") usnesením ze dne 17. 7. 2017 č. j. 18 Nc 9/2017-377 k návrhu stěžovatelky (jako žalobkyně) nařídil podle § 102 odst. 1 o. s. ř. předběžné opatření, kterým uložil vedlejšímu účastníkovi (jako žalovanému) zdržet se provozování a zprostředkování taxislužby na území statutárního města Brna. Dospěl k závěru, že stěžovatelka prokázala potřebu zatímní úpravy poměrů účastníků, kterážto měla plynout z toho, že by na její straně mohlo dojít ke vzniku škody velkého rozsahu a v rámci hospodářské soutěže by mohly být definitivně narušeny poměry na trhu taxislužby. Dále pak krajský soud konstatoval, že taxislužba je koncesovanou živností a její výkon podléhá právní regulaci, a nesplňuje-li subjekt, který v tomto oboru podniká (chce podnikat) stanovené podmínky, což bylo osvědčeno, jde s největší pravděpodobností o nekalou soutěž.

3. K odvolání vedlejšího účastníka Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud") ústavní stížností napadeným rozhodnutím usnesení krajského soudu změnil tak, že se stěžovatelčin návrh na nařízení předběžného opatření zamítá, neboť skutková tvrzení nesmí být v rozporu s navrhovaným petitem, jenž pak musí být v souladu s hmotným právem, tj. musí být vykonatelný. Stěžovatelka v návrhu tvrdila a předloženými listinami osvědčovala, že vedlejší účastník, ať již jako provozovatel, nebo zprostředkovatel, nesplňuje podmínky pro provozování či zprostředkování taxislužby, což je ovšem v rozporu s navrhovaným petitem, v němž se domáhá zdržet se provozování či zprostředkování taxislužby. Podle vrchního soudu lze

Sbirka_nalezu-91.indd 218 29.7.20 14:02

činnost žalovaného označit za (jinou) „službu v oblasti dopravy“, zahrnující jak zprostředkování kontaktů mezi řidiči a potenciálními cestujícími, tak i samotnou přepravu, nikoliv však „taxislužbu“ či její zprostředkování, neboť nesplňuje podmínky provozování taxislužby podle § 21, 21c a 21d zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 111/1994 Sb.“). Navrhované předběžné opatření je „nevykonatelné“, protože spočívá v uložení povinnosti, která je vedlejším účastníkem nesplnitelná.

II. Stěžovatelčina argumentace

4. V ústavní stížnosti stěžovatelka nejprve podrobně popsala způsob fungování služeb, které vedlejší účastník poskytuje. Následně namítla, že vrchní soud blíže neodůvodnil, proč činnost vedlejšího účastníka není možné označit za taxislužbu, a že jeho důvod pro zamítnutí návrhu je nelogický a iracionální. Poukázala na § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb. s tím, že z materiálního hlediska činnost vedlejšího účastníka naplňuje definici taxislužby, neboť zajišťuje osobní dopravu pro cizí potřeby vozidly určenými k přepravě nejvýše devíti osob a zároveň nejde o spolujízdu.

5. V této souvislosti stěžovatelka argumentovala tak, že podstatou dané činnosti je propojení zákazníka, který si přeje přepravit z bodu A do bodu B, s řidičem, který s vedlejším účastníkem přímo nebo zprostředkovaně spolupracuje, cenu určuje a inkasuje vedlejší účastník, který si její část ponechává a zbytek vyplácí řidiči, přičemž k propojení řidiče a zákazníka dochází prostřednictvím mobilní aplikace provozované vedlejším účastníkem. Princip této služby je zcela identický s principy, na kterých fungují „klasičtí“ provozovatelé a zprostředkovatelé taxislužby. Nesplnění všech formálních podmínek provozování taxislužby nemůže bránit tomu, aby bylo možné označit služby vedlejšího účastníka za taxislužbu, přičemž stejný názor dle stěžovatelky vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2017 č. j. 9 As 291/2016-136.

6. Dále pak stěžovatelka upozornila, že vrchní soud opomněl, jaký je smysl a účel právní regulace taxislužby na území města Brna, tj. ochrana práv a zdraví cestujících, předcházení nekalým praktikám taxislužeb, registrace vozidel a řidičů, proškolení znalostí řidičů apod., a že právě takovou službu zajišťuje i vedlejší účastník. Současně poukázala na závěry, k nimž dospěl i Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. C-434/15.

7. Bez ohledu na to, že názor vrchního soudu není věcně správný, jeho pochybení spočívá především v tom, že své rozhodnutí srozumitelně, přesvědčivě, racionálně a logicky neodůvodnil a nevypořádal se s jejími relevantními tvrzeními a návrhem jako celkem, čímž založil jeho nepřezkoumatelnost. Dle stěžovatelky jde o projev svévole, neboť ačkoliv rozhodnutí

Sbirka_nalezu-91.indd 219 29.7.20 14:02

v dané věci bylo i veřejností netrpělivě očekáváno, vrchní soud vydal usnesení, jemuž nikdo nerozumí a které „alibisticky“ neřeší podstatu daného problému. Dle stěžovatelky nelze odložit řešení případu až na řízení ve věci samé, neboť by tím došlo k podpoření strategie vedlejšího účastníka, který se porušováním či obcházením platných předpisů snaží získat významný tržní podíl, trh takto destabilizovat a změnit, a získat tím pozici pro příznivější legislativu.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi k vyjádření.

9. Vrchní soud odmítl, že by jeho rozhodnutím došlo k zásahu do práv stěžovatelky, jež jsou zajištěna čl. 1 a 36 Listiny. K tomu uvedl, že nemohl odhlédnout od jedné ze základních zásad občanského soudního řízení, podle níž nesmí být mezi navrhovaným petitem a tvrzenými rozhodujícími skutečnostmi logický rozpor, a že s ohledem na předmět řízení nebylo namístě posuzovat otázky, které mohou být předmětem řízení až ve věci samé. Vzhledem k tomu navrhl zamítnutí ústavní stížnosti.

10. Vedlejší účastník označil ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou. S poukazem na judikaturu Ústavního soudu uvedl, že napadené usnesení lze podrobit pouze tzv. omezenému testu ústavnosti a že je splněna jak podmínka zákonného podkladu, tak zákazu svévole. Vrchní soud se všemi relevantními skutečnostmi, které stěžovatelka tvrdila, se přesvědčivě vypořádal a své usnesení podrobně a srozumitelně odůvodnil, což *de facto* potvrzuje i stěžovatelka, když bez potíží identifikuje, na základě jakého argumentu uvedený soud rozhodl. Upozornil, že za tvrzeným zásahem stojí nesouhlas s výkladem a aplikací „jednoduchého“ práva, zejména § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb., kdy zásadní rozpor spatřuje stěžovatelka v otázce, proč jeho činnost není možné označit za taxislužbu. Dle vedlejšího účastníka je – nehledě na meritorní posouzení této otázky – zjevné, že tato otázka ústavní rozměr nemá, což přiznává na několika místech i sama stěžovatelka, když uvádí, že jde o otázku spornou.

11. Vedlejší účastník rovněž poukázal na rozpornost stěžovatelčiny argumentace, která podle jeho názoru sama přiznává absenci ústavněprávního rozměru. K námitce, že vrchní soud své rozhodnutí „opřel o jediný argument“ a řešení případu odložil na řízení ve věci samé, vedlejší účastník uvedl, že není podstatné, o kolik argumentů se rozhodnutí opírá, a že základním znakem předběžných opatření je, že nepředjímají rozhodnutí ve věci samé. Nadto již pominuly důvody, pro které bylo předběžné opatření dříve nařízeno, a tudíž by v současné době bylo zrušeno (§ 77 odst. 2 o. s. ř.). A pokud by Ústavní soud napadené usnesení zrušil, předběžné

Sbirka_nalezu-91.indd 220 29.7.20 14:02

opatření by již nařízeno nebylo. S ohledem na tyto důvody vedlejší účastník navrhl, aby byla ústavní stížnost odmítnuta, případně zamítnuta.

12. Ústavní soud zaslal citovaná vyjádření stěžovatelce k případné replice, ta ale dané možnosti nevyužila.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud jakožto orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy obecných soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad jejich rozhodovací činností; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je stěžovatelkou namítáno v ústavní stížnosti, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Jak lze usuzovat z obsahu napadeného usnesení, vrchní soud vyšel z toho, že činnost vedlejšího účastníka nelze považovat za taxislužbu, protože nesplňuje zákonem stanovené podmínky (§ 21 a násl. zákona č. 111/1994 Sb.); má proto jít o nějakou „(jinou) službu v oblasti dopravy“. Dle názoru Ústavního soudu je však třeba rozlišovat mezi otázkou, zda ta která činnost spadá do působnosti uvedeného zákona, resp. jaká je její právní kvalifikace (§ 1 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 a 9), a mezi podmínkami výkonu takové činnosti, přičemž od výsledku posouzení první otázky se – zcela logicky – odvíjí posouzení otázky druhé, tj. zda vůbec a případně jaké předpoklady musí osoba poskytující určitou službu splňovat a jaké povinnosti přitom musí plnit; z pohledu teorie práva jde o standardní rozlišování mezi hypotézou právní normy, jež stanovuje podmínky, za nichž nastane dispozice (vymezení pojmu dopravy a forem, kterými se provozuje), a dispozicí právní normy, jež stanovuje vlastní pravidlo chování (pravidla pro provozování taxislužby).

Sbirka_nalezu-91.indd 221 29.7.20 14:02

16. V daném případě šlo konkrétně o posouzení, zda činnost vykonávanou vedlejším účastníkem lze kvalifikovat jako taxislužbu podle § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb., a tedy zda případně tato služba podléhá právní regulaci podle § 21 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., nikoli o posouzení, zda lze za taxislužbu (jako činnost) považovat něco, co nesplňuje podmínky pro poskytování taxislužby stanovené zákonem o silniční dopravě. V úsudku vrchního soudu o této činnosti shledal Ústavní soud pochybení vedoucí k porušení dále uvedených základních práv stěžovatelky. Obdobně by takovým pochybením bylo např. označení určité činnosti – jejímž výsledkem by byla objektivně „stavba" – za „jinou stavební činnost", nikoliv však za „stavbu" podle předpisů veřejného stavebního práva, protože stavebník nezískal veškeré povolovací správní akty (např. územní rozhodnutí či stavební povolení) nebo nesplnil jinou svou veřejnoprávní povinnost (např. nepředložil příslušnou dokumentaci nebo nezaplatil správní poplatek), z čehož by bylo dovozeno, že výše uvedené zákonné povinnosti nemá. Lze uvést příklad abdukce podle známého anglického rčení o něčem, co se projevuje jako kachna, tak jí také zpravidla bude (If it looks like a duck, swims like a duck and quacks like a duck, then it probably is a duck). Vyvodil-li vrchní soud ze skutečnosti, že vedlejší účastník nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon taxislužby, že jeho činnost nemůže být považována za konkurenci s taxislužbou (a nedostál svému poslání ochrany základních práv stěžovatelky), je jeho úvaha očividně vadná, a tudíž nemohou obstát ani z ní vycházející závěry, že mezi skutkovými tvrzeními, jež jsou v návrhu na nařízení předběžného opatření obsažena, a jeho petitem existuje rozpor a dále že předběžným opatřením by byla vedlejšímu účastníkovi uložena nesplnitelná povinnost (a příslušné rozhodnutí by tak nebylo možné vykonat).

17. Dle konstantní judikatury Ústavního soudu proces interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, zde § 102 odst. 1 o. s. ř., bývá stižen „kvalifikovanou vadou" zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska spravedlivého procesu – neakceptovatelné „libovůle", spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu práva, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

18. Pochybení, jehož se vrchní soud dopustil, považuje Ústavní soud za projev „libovůle" při výkonu veřejné moci (zde v soudním rozhodování). Jednak stojí ve zjevném rozporu s pravidly logického myšlení (v daném případě postupů abdukce, vztahů mezi premisou a závěrem), resp. odporuje

Sbirka_nalezu-91.indd 222 29.7.20 14:02

obecně akceptovanému chápání daného právního institutu, jednak ve svých důsledcích klade na dotčeného účastníka neadekvátní (neoprávněné) požadavky ohledně postupu, kterým se může domáhat (byť třeba jen dočasné) ochrany svých základních práv soudní cestou (zde včetně práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, a to v podmínkách, kdy veřejná moc dohlíží na dodržování pravidel hospodářské soutěže), což lze i prostřednictvím napadení rozhodnutí o předběžném opatření [srov. již nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1998 sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171)]. To ve svém důsledku zakládá porušení ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 a čl. 2 odst. 2 Listiny.

19. V dalším řízení bude nezbytné, aby vrchní soud znovu přezkoumal odvoláním napadené usnesení krajského soudu a s ohledem na obsah odvolání podaného vedlejším účastníkem se zabýval zejména otázkou, zda stěžovatelka prokázala nutnost zatímní úpravy poměrů účastníků řízení a zda s ohledem na skutečnosti, které osvědčila, lze činnost vedlejšího účastníka kvalifikovat jako taxislužbu podle § 2 odst. 9 zákona č. 111/1994 Sb., eventuálně zda vedlejší účastník nesplňuje podmínky jejího výkonu podle § 21 a násl. zákona č. 111/1994 Sb., a zda proto jednání vedlejšího účastníka nese znaky nekalé soutěže.

20. Ústavní soud pokládá za potřebné dodat, že s ohledem na zásadu minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci nijak nepředjímá výsledek daného řízení, tj. věcné posouzení výše uvedených otázek (včetně toho, zda je jedna ze služeb regulována příliš mnoho, a druhá naopak příliš málo, a zda a vůči komu zde stát dostál své povinnosti ochrany svobody podnikání a ochrany hospodářské soutěže, jaké mají být stanoveny podmínky s ohledem na zvláštnosti sdílené služby atd.), a ani to, zda existuje nějaký jiný důvod, pro který je třeba návrh na nařízení předběžného opatření zamítnout (otázka jeho odůvodnění podle § 169 odst. 2 o. s. ř. zde předestřena nebyla). Nicméně jestliže vrchní soud žádný takový důvod nezjistí a bude se zabývat otázkou právní kvalifikace dané činnosti, pak závěry, k nimž v tomto bodě dospěje, není ani nemůže být předjímáno rozhodnutí ve věci samé. Argumentuje-li vedlejší účastník tím, že důvod pro nařízení předběžného opatření již pominul, a tudíž by bylo třeba je zrušit, Ústavní soud připomíná, že odvolací soud má podle § 220a odst. 1 o. s. ř. za povinnost zabývat se tím, zda by byly dány důvody pro zrušení předběžného opatření, i když to pozbylo účinků, zaniklo nebo bylo zrušeno podle § 77 odst. 2 o. s. ř.

21. S ohledem na výše uvedené důvody Ústavnímu soudu nezbylo než uzavřít podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, že napadeným rozhodnutím vrchního soudu došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36

Sbirka_nalezu-91.indd 223 29.7.20 14:02

odst. 4, čl. 2 odst. 2 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, a toto rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit.

22. Takto Ústavní soud rozhodl bez ústního jednání, neboť od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

23. Jestliže stěžovatelka požadovala, aby Ústavní soud uložil účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi nahradit jí náklady řízení (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu), Ústavní soud pro takový postup žádné (jak plyne z povahy věci) mimořádné důvody neshledal (a stěžovatelka ani žádné neuvedla).

Sbirka_nalezu-91.indd 224 29.7.20 14:02

Č. 179

K otázkám práva na samosprávu obce ve vztahu k zásadám územního rozvoje kraje týkajícím se vodní nádrže Nové Heřminovy

I. Určení rozsahu účasti zastupitelstev územně samosprávných celků na územním plánování a řešení případné kolize působnosti je stanovením působnosti zastupitelstva ve smyslu čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky, které je odůvodněno věcnými i politickými hledisky.

II. Odpovědnost obecní samosprávy za rozvoj vlastního území a zároveň i její ochrana před zásahy ze strany samosprávy krajské jsou zajištěny na věcné i procesní úrovni: zákazem stanovit v zásadách územního rozvoje podrobnosti, které obsahově náleží územnímu či regulačnímu plánu [§ 36 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], účastí obcí v řízení o zásadách územního rozvoje, kde mohou uplatňovat své námitky (§ 39 odst. 1, 2 stavebního zákona), a oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem (§ 101a odst. 2 soudního řádu správního). Přesahují-li plochy či koridory na území obce svým významem obec samu, jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zákonnost a odbornost pořízení zásad, jednak účastí dotčených obcí, které mohou uplatnit své námitky. Nejsou-li námitkami uplatněné zájmy zohledněny takovým způsobem, že tím dochází k porušení procesních či hmotných práv obce, může obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem.

III. Požadavek přezkoumatelnosti platí jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách; rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší: odůvodnění zásad územního rozvoje kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území, konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Řádné odůvodnění musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí přepjatosti („přehnaných požadavků") usuzovat pouze výjimečně, v konkrétně vymezených poměrech případu.

Sbirka_nalezu-91.indd 225 29.7.20 14:02

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka – ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 178/15 ve věci ústavní stížnosti obce Nové Heřminovy, se sídlem Nové Heřminovy 122, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. listopadu 2014 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 79 A 6/2013-173 ze dne 13. února 2014, jimiž byl zamítnut stěžovatelčin návrh na zrušení zásad územního rozvoje, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě jako účastníků řízení a 1. Moravskoslezského kraje, se sídlem v Ostravě, 28. října 2771/117 a 2. obce Brantice, se sídlem Brantice 121, jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Stěžovatelka se na Krajský soud v Ostravě obrátila s návrhem na zrušení Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje v části, v níž tyto zásady vymezují plochu pro opatření ke snížení povodňových rizik v povodí horního toku řeky Opavy prostřednictvím vodní nádrže Nové Heřminovy, plochy a koridory doprovodných opatření a plochu pro přeložku silnice související se stavbou vodní nádrže. V tomto návrhu namítla, že napadená část zásad územního rozvoje pro ni bude mít likvidační vliv a že v průběhu pořizování zásad nebylo zkoumáno, zda jsou zamýšlená omezení stěžovatelky legitimní a zda stejného účelu nelze dosáhnout jinak. Podle stěžovatelky je stavba vodní nádrže nepřiměřená sledovanému cíli protipovodňové ochrany a zásady územního rozvoje se žádným způsobem nevypořádaly s dotčenými veřejnými a soukromými zájmy (není třeba zřejmé, zda stejného cíle nelze dosáhnout soustavou protipovodňových opatření v jednotlivých obcích). Krajský soud návrh zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví tohoto nálezu, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka brojí především proti přiměřenosti přijatého řešení. V průběhu pořizování zásad územního rozvoje však byla pasivní a nedala odpůrci možnost se s těmito námitkami vypořádat. Za takového stavu soud nemůže takovou úvahu nahradit. Dále soud uvedl, že pořizovatel si byl při přípravě sporné části zásad územního rozvoje dobře vědom střetu mezi ochranou environmentálně cenného

Sbirka_nalezu-91.indd 226 29.7.20 14:02

území Nízkého Jeseníku a stavbou betonové hráze vodní nádrže. Oba tyto zájmy dobře zvážil a vypořádal při přípravě variant záměru (vybudování větší a menší nádrže).

2. Stěžovatelka proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost. Nejvyšší správní soud stížnost zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví tohoto usnesení. Soud nejprve připomenul, že přezkum opatření obecné povahy obecně vychází z pěti kroků, v nichž správní soud na základě žalobních námitek zkoumá: 1. pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2. zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); 3. zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4. obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho možného rozporu se zákonem (materiální kritérium); 5. obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska přiměřenosti zvoleného řešení. Dále soud připomenul, že poslední z těchto kroků, tedy hodnocení přiměřenosti, je dle setrvalé judikatury možný pouze tehdy, pokud k němu v průběhu přípravy opatření obecné povahy odpůrce zvoleného řešení uplatnil námitky nebo připomínky. Rozhodnutí o rozložení zátěže v rámci určitého území při přípravě územně plánovací dokumentace je totiž rozhodnutím především politickým, kterým dochází k výkonu práva na samosprávu určitého územního celku. Soudy tak při přezkumu takových rozhodnutí musí postupovat zdrženlivě a s respektem k dělbě moci.

3. Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelka v řízení před krajským soudem bránila svá vlastnická práva, což je zpochybněním přiměřenosti napadených zásad územního rozvoje. Tyto námitky stěžovatelka při pořizování zásad územního rozvoje neuplatnila, přestože tuto možnost měla. Na rozdíl od desítek jiných obcí byla nečinná, pro což v soudním řízení neuvedla omluvitelné důvody. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jen tím, zda přijetím napadených zásad územního rozvoje nebyly porušeny normy chránící zásadní veřejné zájmy. Neshledal přitom, že by tyto zásadní zájmy byly porušeny nedostatečnou mírou podrobnosti napadených zásad územního rozvoje, neboť z nich stěžovatelka mohla bez obtíží zjistit, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít ke stavbě vodní nádrže a s jakým zásahem má v základních rysech počítat. Závěrem se soud neztotožnil s tím, že by došlo k nezákonnému zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu. Kraji také svědčí právo na samosprávu, zamýšlený záměr odůvodnil podrobně a dostatečně vysvětlil, že veřejný zájem na stavbě přehrady je odůvodněn snahou o snížení rizika povodní v horním toku řeky Opavy. Ochranný účinek přehrady kraj podrobně popsal a vysvětlil, že s ohledem na co nejmenší zásah do území zvolil variantu menší přehrady, přestože by přehrada větší z hlediska dalších hodnocených kritérií bývala vhodnější. Nejvyšší správní soud proto svůj rozsudek uzavřel tím, že napadené zásady

Sbirka_nalezu-91.indd 227 29.7.20 14:02

územního rozvoje dostatečným způsobem řeší střet zájmů mezi dříve nečinnou stěžovatelkou a ostatními obcemi, které jednají v dobré víře v uskutečnění zamýšleného záměru. Zvolena byla menší ze zvažovaných nádrží a stěžovatelka nijak nedoložila, že stavbou dojde k faktickému zániku obce (na rozdíl od druhé varianty nádrže). Z hlediska námitek stěžovatelky tak obstojí nejen rozsudek krajského soudu, ale zejména napadené zásady územního rozvoje.

II. Průběh řízení před Ústavním soudem

4. Stěžovatelka proti výše uvedeným rozsudkům krajského a Nejvyššího správního soudu brojila ústavní stížností, neboť měla za to, že jimi došlo k porušení jejích práv zaručených čl. 6, 7, 8 Ústavy České republiky a čl. 4 odst. 3, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 35 odst. 1 a 3, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

5. Nejvyšší správní soud podle stěžovatelky posoudil její návrh pouze formálně a argumentaci stěžovatelky zjednodušil. Stěžovatelka se ve skutečnosti nedovolávala jen ochrany vlastnických práv, ale též ochrany práva na územní samosprávu a práva na zachování sociálního, kulturního a environmentálního prostoru samosprávné komunity. Stěžovatelka po celou dobu obou řízení tvrdí, že stavba vodní nádrže není potřeba, nemá však dostatek prostředků, aby vůči dokumentaci zpracované státem předložila oponentní dokumentaci stejné podrobnosti. Plánovaná protipovodňová opatření jsou jen pouhou záminkou stavby vodní nádrže (v té souvislosti stěžovatelka odkázala na svůj návrh v řízení před krajským soudem).

6. Dále stěžovatelka namítla, že nemá možnost napadnout politiku územního rozvoje schválenou vládou, přestože je tento dokument závazný a sporné zásady územního rozvoje na ni v otázce své zákonnosti odkazují. Stejně tak i uplatněné námitky a připomínky byly vypořádány odkazem na politiku územního rozvoje. Moravskoslezský kraj při vydávání zásad územního rozvoje překročil svou pravomoc, neboť stanovil absolutní regulaci ploch plánovanou nádrží nad nezbytný rámec a v rozporu se zákonem, aniž by reflektoval práva stěžovatelky. Moravskoslezský kraj a správní soudy se vůbec nezabývaly tím, proč je ničeno území stěžovatelky a proč nedochází k realizaci alespoň nějakých protipovodňových opatření ve městech, která mají být nádrží chráněna. Ve věci nejde o posouzení přiměřenosti zvoleného řešení, ale o posouzení jeho zákonnosti. V takovém případě musí být zásah do práv stěžovatelky vždy zdůvodněn, aby bylo možné posoudit, zda byly poměry v území řádně zkoumány a zda jde o nezbytný zásah. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud odklonil od své judikatury k otázce procesní pasivity při schvalování územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud je povinen podle § 101d odst. 2 soudního řádu správního se věcně zabývat namítaným rozporem s kogentními ustanoveními

Sbirka_nalezu-91.indd 228 29.7.20 14:02

právních předpisů. Pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a zasáhl do práva stěžovatelky na spravedlivý proces.

7. Nejvyšší správní soud správně vyšel ze své judikatury, podle níž se musí věcně zabývat námitkami nezákonnosti napadených zásad územního rozvoje. Nelogicky však uvádí, že jde o jedinou možnost přezkumu. Stěžovatelka své námitky vznášela opakovaně, aniž by se soud vyslovil k tomu, k jakému zásahu do práv jiných osob by mohlo dojít v případě, že by se námitkami věcně zabýval. Ve skutečnosti od povodně, která je záminkou stavby nádrže, uplynulo 18 let a žádné povodně ohrožující území na spodním toku Odry se nekonaly. Žádná práva třetích osob by nebyla dotčena, pokud by soud zrušil malou část zásad územního rozvoje a věc byla projednána s přihlédnutím k argumentům všech dotčených osob. Z judikatury Ústavního soudu plyne, že se správní soud musí zabývat námitkami nezákonnosti ze strany dříve pasivního navrhovatele, pokud by tím nebyla zasažena práva ostatních osob, které doposud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Nic takového z napadených rozsudků neplyne, soud se tak měl námitkami zabývat věcně.

8. Závěrem stěžovatelka uvedla, že proti záměru přehrady brojí již od vzniku stavební uzávěry v roce 1993, neobstojí tak závěry Nejvyššího správního soudu, podle něhož není pro věc významné, že stěžovatelka námitky proti vodní nádrži zveřejnila na úřední desce obce.

9. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že se námitkou zásahu do práva stěžovatelky na samosprávu ve svém rozsudku řádně zabýval. Dle jeho zjištění Moravskoslezský kraj zvolil variantu menší nádrže, která sice zasáhne do území stěžovatelky, na rozdíl od druhé zvažované varianty však zůstane zachováno jádro území obce. Není tak pravda, že z hlediska zákonnosti byla zcela opomenuta práva stěžovatelky, naopak byla zvolena pro stěžovatelku příznivější varianta. Veřejný zájem protipovodňové ochrany byl při zvažování záměru jasně určen a zásah do práv stěžovatelky je tak třeba posoudit s ohledem na zájmy ostatních obcí, které mají výrazný zájem na stavbě nádrže. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud porušení práva stěžovatelky na samosprávu neshledal. Na rozdíl od námitek nezákonnosti se však soud nezabýval vhodností stavby vodní nádrže. Toto posouzení náleží především Moravskoslezskému kraji. Pokud stěžovatelka proti zvolenému řešení v průběhu pořizování zásad územního rozvoje nic nenamítala, a neumožnila tak dostatečné posouzení svých zájmů, soud nemůže samosprávné rozhodnutí kraje nahrazovat. Nejvyšší správní soud proto své vyjádření uzavřel v tom smyslu, že ústavně významnou námitku zásahu do práva na samosprávu v řízení dostatečně zvážil a vypořádal, zbylou argumentaci stěžovatelky nepovažoval za ústavně relevantní. Navrhl proto, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, případně zamítl.

Sbirka_nalezu-91.indd 229 29.7.20 14:02

10. Moravskoslezský kraj k ústavní stížnosti uvedl, že podstatou námitek stěžovatelky je běžný nesouhlas s věcným řešením zásad územního rozvoje a stejně tak běžný nesouhlas se závěry správních soudů. Námitky tak nedosahují ústavní relevance. Tvrzení o nevypořádání některých námitek ze strany soudů stěžovatelka nijak nekonkretizovala, naopak s tímto vypořádáním polemizuje. Zásadní námitky stěžovatelky Nejvyšší správní soud obsáhle posoudil. Tvrzení stěžovatelky o tom, že nese veškerou zátěž protipovodňových opatření, nemá oporu ve skutečnosti. Na samotnou nádrž bude navazovat opatření v korytě a údolní nivě řeky Opavy, a to i na území řady obcí a měst.

11. Zásady územního rozvoje řeší otázky nadmístního významu, které jsou z povahy věci kontroverzní. Zásahu do stávajícího uspořádání a řady práv v dotčeném území není možné se vyhnout. Rozhodnutí o distribuci zátěže v území závisí na politickém uvážení, které je projevem práva na samosprávu územního celku. Nesmí pouze překročit zákonné limity a musí se vypořádat se zájmy, které byly v procesu pořizování uplatněny. Nejsou-li takové námitky uplatněny, může se pořizovatel zabývat pouze vlastním odůvodněním zvolené varianty řešení. Nelze na samosprávě spravedlivě požadovat, aby nechala zpracovat značné množství variant k vypořádání případných námitek, které nebyly uplatněny. Stěžovatelka byla o zamýšleném záměru nádrže dlouhodobě informována a některých fází příprav se aktivně účastnila. Není tak důvodné tvrzení, že záměr byl zpracován a přijat bez vědomí stěžovatelky a bez její možnosti jej ovlivnit. Závěrem vedlejší účastník odmítl tvrzení stěžovatelky, že protipovodňová opatření nejsou zapotřebí. Stěžovatelčin důraz na řídký výskyt rozsáhlých povodní označil za nemorální.

12. Obec Brantice na výzvu Ústavního soudu (viz níže) sdělila, že budoucí vodní nádrž považuje za nezbytnou stavbu veřejného zájmu, která slouží k ochraně nejen obyvatel Brantic, ale též okolních obcí.

III. Procesní předpoklady projednání návrhu

13. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Při posuzování přípustnosti Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka proti napadeným rozhodnutím již nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva (kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu využila a vůči rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žádný opravný prostředek nemá).

14. V této souvislosti bylo třeba zabývat se dvěma procesními otázkami: 1. přípustností ústavní stížnosti namítající zásah do práva na samosprávu a 2. určením vedlejších účastníků řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 230 29.7.20 14:02

15. Ústava České republiky v čl. 87 odst. 1 písm. c) a d) mimo jiné stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (tzv. komunální stížnost) a o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (obecná ústavní stížnost). Jakkoliv v obou případech jde o rozhodování v nominálně stejném řízení, již ze samotné textace těchto ustanovení je zřejmé, že jde o uplatnění dvou kompetencí různého rozsahu a obsahu.

16. Zákon o Ústavním soudu tuto rozdílnou povahu vyjadřuje v § 72 odst. 1 tím, že odlišně upravuje aktivní stížnostní legitimaci. Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Komunální stížnost je oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu [nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)].

17. Komunální stížnost je tedy speciálním procesním prostředkem k ochraně práva na samosprávu, který umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadaných aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti. Rozhodovací praxe Ústavního soudu se nicméně vyvinula v tom směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti [nálezy sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343) a sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 (N 217/83 SbNU 421)]. Postup Ústavního soudu pak závisí především na navrhovateli a povaze uplatněných námitek. V posuzované věci Ústavní soud neshledal zásadní důvody, pro které by se od této dosavadní praxe měl odchýlit, námitky stěžovatelky tedy posoudil jako námitky obecné ústavní stížnosti.

18. V řízení před správními soudy vystupovala řada obcí jako osoby zúčastněné na řízení (§ 34 soudního řádu správního). V řízení o ústavní stížnosti lze osobám zúčastněným na řízení před správními soudy přiznat procesní postavení vedlejšího účastníka jen podle § 76 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tedy pokud prokáží právní zájem na výsledku řízení [nález sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018 (N 147/90 SbNU 411)]. S ohledem na zřejmou možnost existence právního zájmu obcí dotčených Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje vyzval Ústavní soud obce, jež byly vedlejšími účastnicemi řízení před správními soudy, zda chtějí v řízení o ústavní stížnosti uplatňovat účastnická práva. K této výzvě se stručně vyjádřila toliko obec Brantice.

Sbirka_nalezu-91.indd 231 29.7.20 14:02

19. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

IV. Vlastní posouzení

20. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací účastníků řízení, vedlejšího účastníka a s obsahem soudních spisů obou správních soudů, dospěl k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

Ústavní význam územního plánování

21. Ústava v čl. 8, 100, 101 a 104 Ústavy zaručuje jednak existenci územních samosprávných celků relativně nezávislých na státu (institucionální garance), jednak zaručuje těmto územním samosprávným celkům právo regulovat a řídit část veřejných záležitostí v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Územní samospráva je v tomto smyslu jednou z nezastupitelných složek rozvoje demokracie [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)].

22. Ústava také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce (čl. 104). Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, však Ústava svěřuje zákonodárci, který má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu totiž mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel. Samotným zákonným vymezením samosprávy ovšem nesmí být dotčena samotná podstata územní samosprávy [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)].

23. Do samostatné působnosti územně samosprávných celků patří na základě zvláštních zákonů též schvalování územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán či regulační plán). Tato dokumentace v zásadě představuje společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí [nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291) a sp. zn. I. ÚS 655/17 ze dne 9. 11. 2017 (N 207/87 SbNU 377)].

24. V souvislosti s úpravou územní samosprávy je třeba rozlišovat její vlastní vymezení, k němuž dochází prostřednictvím zákona podle čl. 104 odst. 1 Ústavy (při respektu ke znakům samosprávy výslovně vyjádřeným v ústavním pořádku), a státní zásahy do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. V tom rozsahu, v němž bylo územní plánování svěřeno do pravomoci územně samosprávných celků, jsou státní

Sbirka_nalezu-91.indd 232 29.7.20 14:02

zásahy možné, pouze pokud jsou v souladu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona [nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)]. Takovým zásahem může být například zrušení některého z nástrojů územně plánovací dokumentace ze strany správního soudu (citované nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. I. ÚS 655/17), případně stanovení podmínek pro výkon činnosti [nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.)]. Samotné určení rozsahu účasti zastupitelstev územně samosprávných celků na územním plánování a řešení případné kolize působnosti je pak stanovením působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy, které je odůvodněno věcnými i politickými hledisky (citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

25. Současnou úpravou územně plánovací dokumentace jsou jednotlivé nástroje územního plánování svěřeny samosprávám tak, že mohou regulovat pouze své území a pouze v míře podrobnosti, která odpovídá potřebě té které úrovně samosprávy. Kraje pořizují zásady územního rozvoje, jimiž stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování. Zároveň jimi kraje koordinují územně plánovací činnost obcí, nesmí však stanovit podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu či regulačnímu plánu. Obce pak pořizují územní plán, který stanoví mimo jiné základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury (vše citováno podle stavebního zákona v původním znění, které je pro projednávanou věc rozhodné).

26. Zákonná úprava vychází jednak z představy, že každý územně samosprávný celek bude regulovat své území, jednak z hierarchického pojetí nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje kraje by měly být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky (§ 36 odst. 3 a 5, § 41 odst. 4 stavebního zákona), územní plán by měl být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky a zásadami územního rozvoje kraje (§ 43 odst. 3 a § 54 odst. 5 stavebního zákona).

27. Hierarchické pojetí jednotlivých nástrojů územního plánování představuje kolizní pravidlo, v němž se promítá neexistence hierarchických právních vztahů mezi obcemi a kraji a zároveň fakticita vztahů k regulovanému území: obce a kraje v rámci své samostatné působnosti řeší záležitosti, které jsou v zájmu toho kterého samosprávného celku, tedy z právního hlediska oddělené, avšak fakticky působící na stejné jedince a stejné území (s výjimkou problematiky vojenských újezdů, jejichž územní

Sbirka_nalezu-91.indd 233 29.7.20 14:02

plánování však není pro posouzení věci podstatné). Mohou-li záležitosti obecního rázu nabýt významu krajského či celostátního významu, zákonná úprava tento střet místní a vyšší samosprávy řeší ve prospěch působnosti vyšší samosprávy (omezení kompetence samosprávy z tohoto důvodu, byť v jiném kontextu, Ústavní soud akceptoval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

28. Odpovědnost obecní samosprávy za rozvoj vlastního území a zároveň i její ochrana před zásahy ze strany samosprávy krajské jsou pak zajištěny na věcné i procesní úrovni: zákazem stanovit v zásadách územního rozvoje podrobnosti, které obsahově náleží územnímu či regulačnímu plánu (§ 36 odst. 3 stavebního zákona), účastí obcí v řízení o zásadách územního rozvoje, kde mohou uplatňovat své námitky (§ 39 odst. 1, 2 stavebního zákona), a oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem (§ 101a odst. 2 soudního řádu správního).

29. V této souvislosti Ústavní soud dříve uvedl, že je nepřípustným zásahem do práva na samosprávu, jsou-li na zastupitelstva samosprávných celků kladeny přemrštěné požadavky stran detailnosti a rozsahu vypořádání námitek uplatněných proti územnímu plánu (nález sp. zn. III. ÚS 1669/11). Je přitom třeba zohlednit, že zásady územního rozvoje jako opatření obecné povahy obsahují dvojí odůvodnění: vlastní odůvodnění (§ 40 odst. 2 stavebního zákona) a odůvodnění rozhodnutí o námitkách (§ 172 odst. 5 správního řádu). Tato odůvodnění jsou pořizována krajským úřadem v rámci přenesené působnosti, zastupitelstvo kraje je nicméně jako součást zásad územního rozvoje vydává v rámci působnosti samostatné (§ 41 odst. 1 a 2 ve spojení s § 5 odst. 2 stavebního zákona). Nelze však bez dalšího ztotožnit povahu odůvodnění zásad územního rozvoje a povahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách, tedy konstatovat, že obě jsou ve své kvalitě srovnatelným projevem samosprávy.

30. Vlastní odůvodnění zásad územního rozvoje totiž odráží nejen odborné požadavky (soulad s cíli a úkoly územního plánování, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území apod.), ale též požadavky politické povahy tak, jak jsou formulovány v zadání či zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje, případně plynou z výběru mezi variantami řešení, které byly zastupitelstvu kraje v průběhu pořizování zásad územního rozvoje k výběru předloženy. Zde se tedy projevuje ona společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Oproti tomu je rozhodnutí o námitkách formálně konstruováno jako rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 (srov. rozhodnutí NSS č. j. 1 Ao 5/2010-169 ze dne 24. 11. 2010, č. 2266/2011 Sb. NSS, a č. j. 2 Ao 5/2010-24 ze dne 27. 10. 2010, č. 2244/2011 Sb. NSS) a materiálně jím mají být vypořádány námitky směřující k ochraně práv, povinností nebo zájmů souvisejících s výkonem vlastnického či jiného práva (§ 172 odst. 2 správního řádu, § 39 odst. 2 stavebního zákona). Tato

Sbirka_nalezu-91.indd 234 29.7.20 14:02

povaha námitek umožňuje podateli individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, jež uplatňuje, a umožňuje též i o takových námitkách individualizovaně rozhodnout.

31. I když tedy požadavek přezkoumatelného odůvodnění platí shodně jak pro vlastní odůvodnění opatření obecné povahy, tak pro odůvodnění rozhodnutí o námitkách, rozsah přezkumu se z hlediska jejich funkce liší: odůvodnění zásad územního rozvoje kromě odborných úvah předkládá i výsledek samosprávné (politické) vůle zastupitelstva kraje, kterou správní soud nemůže revidovat, pokud je v odborných mezích možná. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách pak předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území, konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné.

32. Právě v těchto právních souvislostech je třeba vnímat závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm Ústavní soud uvedl, že nejsou přípustné přehnané požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, které ohrožují funkčnost územního plánování a přispívají k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Tento obecný závěr však Ústavní soud uvedl ve skutkových okolnostech konkrétní věci, tj. vztahu ke konkrétním námitkám a za situace, kdy byl územní plán pro dané území zrušen již dvakrát, a právě a jen ve vztahu k možné variabilitě konkrétně zjištěných skutkových situací musí být chápán (shodně citovaný nález I. ÚS 655/17). V souzené věci je tedy třeba korigovat náhled Nejvyššího správního soudu: nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*, ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek, či z konkrétního sporu o řešení některé otázky.

33. Z uvedeného tedy plyne, že obecný závěr o nebezpečí nepřiměřených požadavků na odůvodnění, jak byl přiléhavě formulován v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11, nemá samostatný význam bez vztahu ke konkrétním okolnostem, které by ve skutkových poměrech té které věci odůvodňovaly obavu z ohrožení funkčnosti územního plánování, narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Bez vztahu ke skutkovým okolnostem lze totiž konstatovat toliko to, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod a který musí být soudem přezkoumatelný: opatření obecné povahy v takových případech totiž zpravidla, i přes

Sbirka_nalezu-91.indd 235 29.7.20 14:02

své zvláštnosti, bude materiálně rozhodnutím ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [srov. bod 20 nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267)]. Je pak nasnadě, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků" usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci, jak bylo již výše vyloženo).

Právo obce a kraje na samosprávu

34. Z výše vymezených hledisek by ke střetu práva na samosprávu obce a kraje nemělo docházet: obec má ve své působnosti místní záležitosti, které jsou však z její působnosti vyjmuty, pokud mají nejen místní, ale zároveň i nadmístní povahu (srov. i čl. 104 odst. 2 Ústavy). Při pořizování zásad územního rozvoje však kraje od zájmů obcí nemohou odhlížet, což plyne jednak ze zákonem stanovené koordinační role zásad (§ 36 odst. 3 stavebního zákona), z povahy zásad jako nástroje regulujícího území obcí (§ 39 odst. 2 stavebního zákona), jednak z vymezení působnosti kraje, který ve vztahu k území obce může regulovat pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje, byť tak činí obecně formulovaným kolizním pravidlem (srov. body 27 až 28 výše).

35. Právo na samosprávu obce se proto do střetu se zásadami územního rozvoje může dostat tehdy, kdy 1. kraj reguluje vztahy v území do té míry podrobnosti, která náleží obcím, případně 2. vztahy v území reguluje takovým způsobem, že podstatná část území obce již nemůže být smysluplně regulována na úrovni územního plánu a z tohoto pohledu je samosprávě obce odňata (obdobně i Spolkový ústavní soud, srov. BVerfGE 56, 298). Oba tyto střety, jakkoliv je možné se proti nim shodně bránit ve správním soudnictví, mají kvalitativně jinou povahu. Zákonnost prvého závisí na posouzení toho, co je ještě „podrobností náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím" ve smyslu § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy co je z pohledu zásad územního rozvoje ještě autonomním rozhodováním vyhrazeným obci.

36. Druhý střet plyne z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že hlava sedmá Ústavy zaručuje územní samosprávu jako institut

Sbirka_nalezu-91.indd 236 29.7.20 14:02

(institucionální garance existence samosprávy členěné na obce a kraje) a jako ústavně zaručené právo obcí a krajů na samosprávu vlastních záležitostí, které jsou vymezeny zákonem. Ústava tedy nezaručuje konkrétní obsah samosprávy a nezaručuje ani právo na existenci konkrétních obcí či krajů (srov. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 46).

37. Přesahují-li tedy plochy či koridory na území obce svým významem obec samu, jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v procesní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zákonnost a odbornost pořízení zásad, jednak účastí dotčených obcí, které mohou uplatnit své námitky. Nejsou-li námitkami uplatněné zájmy zohledněny takovým způsobem, že tím dochází k porušení procesních či hmotných práv obce, může obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem. Ústavní soud však v minulosti uvedl, že ochrana práv v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy závisí také na aktivitě navrhovatele v procesu pořizování tohoto opatření. Před správním soudem tak zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelném, nedostatečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu [nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483)]. To odpovídá smyslu právní úpravy, podle níž některé otázky musí být řešeny v procesu pořizování *ex officio* (zákonnost, odbornost z hlediska územního plánování v užším smyslu, ochrana životního prostředí) a některé teprve poté, co jsou stanoveným způsobem uplatněny v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Bez uplatnění námitek hájících konkrétní individuální zájmy totiž nelze soupeřící zájmy smysluplně vyvažovat.

Nové Heřminovy a Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje

38. Veden výše uvedenými hledisky, Ústavní soud shledal, že napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu netrpí ústavně významnými vadami. Stěžovatelka zaměřila svou argumentaci jednak na tvrzení zásahu do samosprávného a kulturního společenství, jednak na tvrzení o nutnosti vypořádat námitky proti nezbytnosti stavby vodní nádrže.

39. K námitce nepřípustnosti zásahu do samosprávného společenství lze odkázat na výše uvedené obecné závěry: je-li na území obce zásadami územního rozvoje plánován záměr nadmístního významu, může obec své zájmy uplatnit v mezích zákonné úpravy. Samospráva obce nezahrnuje autonomní rozhodování o záležitostech, které jsou zákonem svěřeny do působnosti kraje. V tomto ohledu stěžovatelka nezpochybnila, že plánovaná vodní nádrž má nadmístní význam, a tedy že rozhodování o ní spadá

Sbirka_nalezu-91.indd 237 29.7.20 14:02

ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy do působnosti zastupitelstva kraje. Z ústavní stížnosti přitom neplyne, že by správní soudy měly pochybit při hodnocení napadených zásad z hlediska jejich nadměrné podrobnosti – stěžovatelka sice tvrdí i tento zásah do jejího práva na samosprávu, nad rámec tvrzení o „absolutní regulaci ploch plánovanou přehradní nádrží" jej však nijak blíže nevymezuje. Na takto obecnou námitku tak lze odpovědět pouze v obecné rovině [bod 13 nálezu sp. zn. IV. ÚS 919/14 ze dne 10. 12. 2014 (N 225/75 SbNU 521)]: pokud je zásadami územního rozvoje vymezena plocha vodní nádrže, bude vyloučení možnosti regulovat (konkretizovat) tuto plochu územním plánem ze strany obce spíše pravidlem, které plyne z povahy věci. Není přitom zřejmé, jaké konkrétní zamýšlené regulaci územním plánem ze strany stěžovatelky by údajně nadměrná podrobnost relevantní části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje měla bránit (zjevně to nemůže být regulace záměr vodní nádrže popírající).

40. V tomto ohledu je tedy pro posouzení věci rozhodující, jak se s námitkami stěžovatelky vůči stavbě vodní nádrže vypořádalo Zastupitelstvo Moravskoslezského kraje, potažmo správní soudy. K tomu správní soudy zjistily, že stěžovatelka v procesu pořizování Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje námitky vůči záměru vodní nádrže nepodala. Důvody, které stěžovatelka pro tuto nečinnost uvedla, pak nemohou obstát: stěžovatelka totiž zůstala zcela pasivní, což nijak nezávisí na tom, že není schopna předložit odborné podklady srovnatelné úrovně a finanční náročnosti jako pořizovatel. To ostatně dokumentuje i soudní řízení, ve kterém stěžovatelka byla schopna formulovat relativně konkrétní výhrady.

41. Ve vztahu k námitkám stěžovatelky tak lze konstatovat, že stěžovatelka se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje s argumenty, které ovšem bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad. Jde přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby vodní nádrže, proti rozsahu zasaženého území a proti distribuci zátěže v území, kterou podle stěžovatelky mají nést především ostatní obce. Za toho stavu stěžovatelka nemohla být úspěšná. Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje vychází nejen z prostého politického rozhodnutí o stavbě vodní nádrže: toto rozhodnutí je hajitelné též z odborných hledisek (nádrž může přispět k zamýšlené protipovodňové ochraně), zvolená varianta preferuje zachování části území stěžovatelky na úkor možné úrovně protipovodňové ochrany (z možných řešení bylo zvoleno to mírnější, ale méně efektivní) a záměr má být doprovázen protipovodňovými opatřeními v dalších dotčených obcích (zátěž nenese jen stěžovatelka), což ústavní stížnost nijak nezohledňuje.

42. Moravskoslezský kraj tedy při výkonu samosprávy svého území dbal i na zájmy stěžovatelky, a to přestože její existence není ústavně

Sbirka_nalezu-91.indd 238 29.7.20 14:02

zaručena a stěžovatelka ani sama své zájmy řádně nehájila. Za toho stavu nelze napadená rozhodnutí správních soudů považovat za ústavně vadná, pokud konstatují, že řešení zvolené v Zásadách Moravskoslezského kraje je právně možné, odborně obhajitelné a v obecné rovině zohledňuje všechny nezbytné souvislosti. Podrobnější či jinak vedené úvahy o vyvážení zájmů v území pak mohly být řešeny (a následně soudem přezkoumány) v rámci přiměřenosti Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, k tomu však pasivita stěžovatelky v průběhu pořizování důvod nedává. To platí i pro tvrzení, že v daném území k zásadním povodním již dlouho nedošlo, neboť tím stěžovatelka zpochybňuje správnost odborných východisek, z nichž politické rozhodnutí Moravskoslezského kraje vycházelo.

43. Nelze pak ani přisvědčit námitce, že přezkumu přiměřenosti regulace v řízení před soudem nebrání práva či zájmy třetích osob ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12. Napadená rozhodnutí a jim předcházející zásady územního rozvoje poskytují dostatečný a přesvědčivý podklad pro konstatování, že na provedení protipovodňových opatření mají zájem další obce, které své zájmy na rozdíl od stěžovatelky uplatnily řádně a na protipovodňových opatřeních se budou též podílet.

V. Závěr

44. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Ostravě č. j. 2 As 46/2014-79 ze dne 4. listopadu 2014 a č. j. 79 A 6/2013-173 ze dne 13. února 2014 nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky na samosprávu, na ochranu majetku a na soudní ochranu podle čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy České republiky a čl. 11, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tedy ústavní stížnost zamítl.

Sbirka_nalezu-91.indd 239 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 240 29.7.20 14:02

Č. 180

K posouzení stavebních prací provedených nad rámec smlouvy o dílo jako víceprací, nebo jako samostatného plnění

I. Rozpor mezi obecnými soudy provedenými důkazy a jejich skutkovými zjištěními nebo mezi jejich skutkovými zjištěními a právními závěry má za následek porušení základního práva účastníka řízení na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jestliže jde o rozpor „extrémní", který zpochybňuje výsledek soudního řízení.

II. Jestliže je zhotovitel smlouvou podle § 536 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, zavázán k zhotovení díla, pak po objednateli nelze požadovat, aby mimo rámec smluvně sjednaných či zákonem stanovených pravidel pro změnu ceny za dílo hradil jiná než sjednaná plnění, která byla ze strany zhotovitele provedena v rámci nebo v souvislosti se zhotovením díla. Tak tomu bude i v případě, že tato plnění budou mít za následek zhodnocení díla, neboť objednatel si takovéto zhodnocení nesjednal ani o ně nemusel stát. I takováto plnění je nutno – s ohledem na jejich spjatost se sjednaným plněním – považovat za plnění na základě smlouvy o dílo, přičemž pokud by jejich následkem vznikl na straně objednatele majetkový prospěch na úkor zhotovitele, případné nároky s ním spojené by musely být posouzeny z hlediska tohoto smluvního vztahu. Smlouva o dílo tak brání tomu, aby se zhotovitel mohl domáhat vydání takovéhoto majetkového prospěchu jako bezdůvodného obohacení podle § 451 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

III. Pro zodpovězení otázky, zda určité plnění nad rámec sjednaného díla ještě lze posuzovat v rámci právního vztahu založeného smlouvou o dílo, nebo zda již jde o samostatné plnění, na jehož právní posouzení se tato smlouva nevztahuje, je určující, zda toto plnění ještě lze z hlediska jeho účelu a povahy považovat za sloužící ke zhotovení sjednaného díla.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 1283/16 ve věci ústavní stížnosti Břetislava Bednáře, zastoupeného JUDr. Vladimírem Vaňkem, advokátem, se sídlem Karlovo nám. 559/28, Praha 2 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího

Sbirka_nalezu-91.indd 241 29.7.20 14:02

soudu ze dne 9. února 2016 č. j. 23 Cdo 4092/2015-116, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 2. června 2015 č. j. 1 Cmo 295/2014-96 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. srpna 2014 č. j. 52 Cm 47/2012-53, jimiž bylo rozhodnuto o stěžovatelově žalobě na vydání bezdůvodného obohacení, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a HOCHTIEF CZ, a. s., se sídlem Plzeňská 3217/16, Praha 5 – Smíchov, zastoupené Mgr. Jiřím Skálou, advokátem, se sídlem Voctářova 2449/5, Praha 8 – Palmovka, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 9. února 2016 č. j. 23 Cdo 4092/2015-116, rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 2. června 2015 č. j. 1 Cmo 295/2014-96 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. srpna 2014 č. j. 52 Cm 47/2012-53 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. února 2016 č. j. 23 Cdo 4092/2015-116, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. června 2015 č. j. 1 Cmo 295/2014-96 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. srpna 2014 č. j. 52 Cm 47/2012-53 se ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Ústavnímu soudu byla dne 24. 4. 2016 doručena ústavní stížnost, kterou se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jeho základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel je podnikatelem v oboru stavebnictví. Má živnostenské oprávnění k provádění staveb, jejich změn a odstraňování. Jako subdodavatel se podílel na modernizaci části úseku železniční tratě spojující železniční stanice Praha – Libeň a Praha – Běchovice, v jejímž rámci na určeném místě pod touto tratí vybudoval podchod pro pěší a rampy, které k němu umožňují přístup.

3. Projekt modernizace, jehož investorem byla Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, byl proveden sdružením pod vedením spo-

Sbirka_nalezu-91.indd 242 29.7.20 14:02

lečnosti Skanska DS, a. s., jako generálním dodavatelem. Jeho subdodavatelem byla vedlejší účastnice, která pak některé práce realizovala prostřednictvím dalších subdodavatelů. Jedním z nich byl i stěžovatel. Mezi vedlejší účastnicí jako objednatelem a stěžovatelem jako zhotovitelem byla dne 12. 11. 2008 uzavřena smlouva o dílo, v níž se stěžovatel zavázal pouze k vybudování samostatných ramp na obou stranách kolejiště do 31. 8. 2009. Z jejího obsahu dále vyplývá, že zhotovitel nebyl oprávněn provádět jakékoli práce nad rámec smlouvy bez souhlasu objednatele. Ke změně předmětu díla mohlo dojít pouze na základě písemného potvrzení příslušného změnového listu vedoucím projektu (zástupcem objednatele) a generálním projektantem. Písemně potvrzené změnové listy měly sloužit jako podklad pro uzavření dodatku ke smlouvě, změny však měly být realizovány i v případě, že by k uzavření tohoto dodatku do dohodnutého termínu nedošlo. Sjednaná cena, jež činila částku 3 411 631,25 Kč bez DPH, byla cenou maximální a nepřekročitelnou. Zhotovitel a objednatel se ji zavázali změnit jen v případě změny rozsahu díla nebo změny způsobu jeho provádění.

4. Důvod, pro který stěžovatel vybudoval nejen rampy, ale také podchod, který je propojil do jediného technologického a funkčního celku, měl spočívat v pokynu uděleném zástupcem vedlejší účastnice, stavbyvedoucím Ing. Štefanem Lenďákem. Tyto práce technologicky navazovaly na práce, které stěžovatel prováděl na základě smlouvy o dílo, a jejich neprovedení by znemožnilo ukončení realizace díla. Uvedený zástupce vedlejší účastnice v této souvislosti parafoval dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo, datovaný dnem 15. 6. 2009, na jehož základě mělo dojít k rozšíření díla i na uvedený podchod a k navýšení ceny díla na částku 7 088 805,83 Kč bez DPH. Dodatek však nakonec nebyl ze strany osob oprávněných jednat za vedlejší účastnici podepsán. Faktury stěžovatele vztahující se k pracím podle tohoto dodatku, vedlejší účastnice nejdříve převzala, avšak s ohledem na to, že nedošlo k jeho uzavření, nezaplatila a vrátila. Mezi účastníky proběhla v této souvislosti řada jednání, která ale nevedla k nalezení řešení. Stěžovatel se proto žalobou domáhal, aby mu vedlejší účastnice vydala bezdůvodné obohacení ve výši 3 010 443,20 Kč s příslušenstvím, které jí mělo vzniknout v důsledku vybudování podchodu nad rámec smlouvy o dílo.

5. Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 19. 8. 2014 č. j. 52 Cm 47/2012-53 bylo řízení o žalobě částečně zastaveno, neboť stěžovatel vzal žalobu zpět v rozsahu části zákonných úroků z prodlení (výrok I). Ve zbytku byla žaloba zamítnuta (výrok II) a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Uvedený rozsudek byl následně ve výrocích II a III potvrzen rozsudkem Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“) ze dne 2. 6. 2015 č. j. 1 Cmo 295/2014-96 (výrok I), zatímco ve výroku I zůstal nedotčen (výrok II).

Sbirka_nalezu-91.indd 243 29.7.20 14:02

Žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok III).

6. Vrchní soud se ztotožnil se skutkovými zjištěními, která provedl městský soud, stejně jako s jeho právními závěry. Shledal, že dne 12. 11. 2008 byla mezi stěžovatelem i vedlejší účastnicí uzavřena smlouva o dílo podle § 536 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „obchodní zákoník"), ve které byl vymezen předmět díla i sjednána jeho cena. Ačkoli lze uznat, že zhotovení samostatných ramp na každé straně kolejiště bez spojovacího podchodu nedává příliš smysl, za situace, kdy byl takto vymezený předmět dostatečně určitý dle § 37 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „občanský zákoník") a § 586 odst. 1 obchodního zákoníku, nutno respektovat autonomii vůle obou smluvních stran. Předmět smlouvy nelze považovat za neplatný pro rozpor s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku a § 265 obchodního zákoníku.

7. Z provedeného dokazování vyplynulo, že smluvní strany spolu neuzavřely dodatek ke smlouvě o dílo. K její změně totiž nedošlo předpokládaným způsobem, tedy formou oboustranně podepsaného dodatku a písemně odsouhlaseného změnového listu. Za této situace byly použitelné právní závěry formulované v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, podle nichž dojde-li mezi účastníky k dohodě o kvalitativní či kvantitativní změně dohodnutého díla v jiné než písemně vymíněné formě, nemůže se zhotovitel domáhat po objednateli zaplacení ceny takto provedených tzv. víceprací ani cestou nároku na vydání bezdůvodného obohacení (například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2011 sp. zn. 23 Cdo 3891/2010 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2012 sp. zn. 23 Cdo 1095/2012; městský soud odkázal také na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2007 sp. zn. 32 Odo 1043/2005). Takto uzavřená ústní smlouva by sice byla jen relativně neplatná, v dané věci se však vedlejší účastnice dovolávala neplatnosti po celou dobu řízení.

8. Uvedené hodnocení výstavby spojovacího podchodu jako tzv. víceprací by podle vrchního soudu neobstálo, jestliže by poskytované plnění nebylo spjato s plněním původním, tedy nebyla-li by u něj dána vzájemná souvislost obou plnění (například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2012 sp. zn. 23 Cdo 3798/2009). V takovém případě by mezi stranami vznikla buď samostatná smlouva o dílo, nebo, nedošlo-li by k dohodě alespoň o jejích podstatných náležitostech, bylo by namístě vypořádat předmětný vztah z hlediska případného nároku na vydání bezdůvodného obohacení podle § 451 a násl. občanského zákoníku. Při posouzení souvislosti obou plnění je přitom rozhodné jedině věcné (materiální) hledisko, a nikoli způsob, jakým bylo toto plnění účastníky označeno, například ve vedeném stavebním deníku či ve vystavených fakturách. Vrchní soud měl za bezpečně

Sbirka_nalezu-91.indd 244 29.7.20 14:02

prokázané, že mezi plněním poskytnutým stěžovatelem vedlejší účastnici na základě smlouvy ze dne 12. 11. 2008 a následným prováděním je časová, místní i věcná souvislost. Dodatečné práce byly stěžovatelem prováděny nejpozději od počátku srpna 2008, tedy ještě v době provádění díla na základě uvedené smlouvy, u něhož byl termín dokončení stanoven do 31. 8. 2009. Souvislost věcná je pak dána tím, že dílo prováděné stěžovatelem podle uvedené smlouvy i „dodatečné následné práce" byly realizovány v rámci shodné akce a na shodném místě. Následně prováděné práce návazně a organicky propojily samostatné rampy na obou stranách kolejiště, jež byly předmětem smlouvy, podchodem do jediného technologického a funkčního celku.

9. Podle vrchního soudu pro absenci smluvně vymíněné formy pro platnou změnu smlouvy nevzniklo stěžovateli právo na zaplacení ceny „dodatečných prací" účtovaných vystavenými fakturami nad rámec ceny díla dohodnuté ve smlouvě o dílo ze dne 12. 11. 2008. Nárok na zaplacení žalobou uplatněné částky mu neměl vzniknout ani z žádného jiného právního důvodu. Neexistující závazek zároveň nemohl být později uznán podle § 323 odst. 1 obchodního zákoníku. Dále vrchní soud uvedl, že cena dohodnutá ve smlouvě o dílo již byla vedlejší účastnicí uhrazena. Její závazek tak zanikl splněním podle § 324 odst. 1 obchodního zákoníku. Skutečnost, že s plněním poskytnutým stěžovatelem vedlejší účastnice dále nakládala jako s vlastním ve prospěch svého smluvního partnera, generálního dodavatele společnosti Skanska DS, a. s., není pro právní posouzení věci podstatná.

10. Přestože byla vedlejší účastnice ve věci úspěšná, vrchní soud ani městský soud jí podle § 150 občanského soudního řádu nepřiznaly náhradu nákladů řízení. Důvody hodné zvláštního zřetele měly podle vrchního soudu spočívat v tom, že to byla výlučně vedlejší účastnice, reprezentovaná stavbyvedoucím Ing. Štefanem Lenďákem, která stěžovatele k provádění dodatečných prací vybídla, a i přípravou a parafováním dodatku smlouvy v něm mohla vzbudit určité očekávání v řádný titul k jejich provedení.

11. Dovolání stěžovatele proti rozsudku vrchního soudu odmítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 9. 2. 2016 č. j. 23 Cdo 4092/2015-116, neboť neshledal přípustnost dovolání podle § 237 občanského soudního řádu. V tomto ohledu poukázal na svou ustálenou rozhodovací praxi (kromě již zmíněných rozsudků sp. zn. 23 Cdo 3891/2010 a sp. zn. 23 Cdo 3798/2009 také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. 32 Cdo 2592/2008), podle níž v případě tzv. víceprací provedených bez změny uzavřené smlouvy o dílo nevzniká bezdůvodné obohacení na straně objednatele, nýbrž se jedná o plnění z uzavřené smlouvy o dílo, pro jehož úhradu nebyly naplněny podmínky. Vzniklou situaci by bylo možné posuzovat jako bezdůvodné obohacení pouze tehdy, pokud by plnění nad rámec uzavřené smlouvy

Sbirka_nalezu-91.indd 245 29.7.20 14:02

o dílo nebylo spjato s původním plněním, tedy pokud by mezi nimi nebyla vzájemná souvislost, přičemž v takovém případě by mohlo jít o plnění bez právního důvodu. Dovolací soud nicméně uzavřel, že vrchní soud správně posoudil souvislost mezi poskytnutým a původním plněním podle uzavřené smlouvy o dílo. Hodnotit tuto situaci jako bezdůvodné obohacení tak nepřicházelo v úvahu.

12. K námitce stěžovatele stran neplatnosti uzavřené smlouvy o dílo pro rozpor s dobrými mravy dovolací soud podotkl, že neuzavření písemného dodatku ke smlouvě není jednáním v rozporu s dobrými mravy. Bylo na stěžovateli jakožto profesionálovi, aby byl bdělý a neprováděl práce nad sjednaný rámec, jestliže nedošlo k uzavření dodatku v písemné formě, kterou si strany vymínily při uzavření smlouvy o dílo ve všeobecných dodacích podmínkách.

III. Argumentace stěžovatele

13. Stěžovatel má za to, že vedlejší účastnice se bez právního důvodu obohatila na jeho úkor tím, že si odměnu, která by mu jinak náležela při normálním běhu událostí, ponechala jako svůj zisk. Její jednání, jež spočívalo v neuzavření písemného dodatku ke smlouvě, mělo být v rozporu s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku a § 265 obchodního zákoníku. Podle napadených rozhodnutí měl být stěžovatel jakožto profesionál bdělý a neprovádět práce nad sjednaný rámec, přičemž pokud tak učinil, nemá nárok na úhradu částky přesahující sjednanou cenu díla. Toto hodnocení ale podle jeho názoru neobstojí z hlediska právních závěrů obsažených v nálezu ze dne 12. 7. 2011 sp. zn. I. ÚS 1264/11 (N 130/62 SbNU 47). Ústavní soud v něm konstatoval porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny v tom, že obecné soudy nezajistily ochranu účastníka smluvního vztahu, kterému byl druhým účastníkem předložen dodatek k písemně uzavřené smlouvě o dílo. Dodatek sice nebyl písemně uzavřen, bylo však podle něho konáno. V nyní posuzované věci měla být ochrana poskytnuta stěžovateli proti zlovůli vedlejší účastnice, která si od stěžovatele nechala provést stavební práce, aniž by mu za ně zaplatila, a následně za tyto práce inkasovala peníze od generálního zhotovitele. Nárok stěžovatele na zaplacení částky 3 010 443,20 Kč s příslušenstvím je kryt ústavně zaručeným legitimním očekáváním uspokojení daného nároku.

14. K porušení práva na spravedlivý proces mělo dále dojít tím, že obecné soudy při rozhodování ve věci samé nevzaly v úvahu odpovědnost právnické osoby za jednání svých zaměstnanců podle § 420 občanského zákoníku. V souvislosti s rozhodováním o náhradě nákladů řízení za použití § 150 občanského soudního řádu přitom uznaly, že vedlejší účastnice, reprezentovaná stavbyvedoucím Ing. Štefanem Lenďákem, vybídla stěžovatele k provádění dodatečných prací. Obecné soudy měly pochybit i tím,

Sbirka_nalezu-91.indd 246 29.7.20 14:02

že zamítly návrh na provedení důkazu výslechem uvedeného stavbyvedoucího a nepřihlédly k důkazům opodstatňujícím závěr o uznání dluhu. Za uznání dluhu vedlejší účastnicí podle § 323 odst. 1 obchodního zákoníku co do výše a právního důvodu považuje stěžovatel její dopis ze dne 27. 4. 2010, podepsaný výrobním ředitelem její divize Dopravní stavby, v němž tento vysvětluje důvody nepodepsání dodatku a navrhuje, aby byly provedené práce zaplaceny stěžovateli z jiné akce, konkrétně z projektu „protipovodňová opatření Trója" ve výši 2 504 218 Kč bez DPH. Stěžovatel tehdy takovýto postup odmítl s ohledem na jeho rozpor s dobrými mravy, jakož i nutnost převzetí záruky za případné vady jím nezhotoveného díla.

IV. Řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spis vedený u městského soudu pod sp. zn. 52 Cm 47/2012 a vyzval účastníky řízení a vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

16. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 27. 1. 2017, vrchní soud ve svém vyjádření ze dne 5. 1. 2017 a městský soud ve svém vyjádření ze dne 1. 7. 2016 odkázaly na právní závěry obsažené v napadených rozhodnutích s tím, že ústavní stížnost považují za nedůvodnou.

17. Vedlejší účastnice se vyjádřila podáním ze dne 31. 1. 2017, v němž zdůraznila nezbytnost existence jasných smluvních pravidel, jež budou podnikateli působícími na stavebním trhu dodržována a zabrání případným nejasnostem ohledně plnění smlouvy. Za tímto účelem zpracovala smluvní dokumenty, včetně všeobecných dodacích podmínek, k nimž se obě strany vědomě a svobodně zavázaly. Podstatná jsou zejména ustanovení o tom, že cena díla je chápána jako maximální a nepřekročitelná a že zhotovitel není oprávněn provádět jakékoli práce nad rámec smlouvy, aniž by obdržel souhlas objednatele. Pravidlo, že pokud se dodavatel nedohodne na rozsahu, obsahu a ceně prací, nemůže požadovat jejich úhradu, je srozumitelné a v souladu se selským rozumem. Žádný odpovědný řemeslník nebo dodavatel by neměl začít provádět práce, pokud nemá jistotu o tom, že mu budou uhrazeny. Smluvní strany navíc toto pravidlo přímo inkorporovaly do smlouvy a zavázaly se podle něj postupovat.

18. Nález sp. zn. I. ÚS 1264/11, na který poukazuje stěžovatel, měl za účel zmírnit nepřiměřeně přísné následky, které by mělo přísné uplatňování výše uvedeného pravidla. Tehdy šlo o případ, kdy bylo prokázáno, že obě strany dohodly změnu díla, a nebylo pochyb ani o rozsahu plnění. Smluvní strany pouze nepřevedly ústní dohodu do správné, tedy písemné formy. Nelze ovšem akceptovat stav, aby jakýkoli dodavatel deklaroval provedení dalších prací, navíc v nejasném rozsahu, a následně se domáhal jejich úhrady v ceně, kterou si sám „určil". Tím by byla v rozporu s principem smluvní volnosti nemístně zvýhodněna jedna smluvní strana.

Sbirka_nalezu-91.indd 247 29.7.20 14:02

19. Závěrem vedlejší účastnice podotkla, že stěžovatel sám uvedl, že neměl jistotu, zda bude dodatek projednán. Sám měl navíc negativní zkušenost již s uzavíráním smlouvy o dílo. Přesto spoléhal na tvrzení osoby, u které měl naprostou jistotu o tom, že není oprávněna ke změně smlouvy o dílo, a v tomto stavu zcela záměrně setrvával několik měsíců. Obecné soudy podle vedlejší účastnice správně zjistily skutečnosti podstatné pro rozhodnutí a své závěry řádně odůvodnily. V napadených rozhodnutích se vypořádaly s námitkou neplatnosti smlouvy o dílo i tvrzeným bezdůvodným obohacením. Ústavně zaručená základní práva stěžovatele proto nebyla porušena.

20. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli, který na ně reagoval podáním ze dne 20. 2. 2017. V něm setrval na své dosavadní argumentaci a zopakoval její hlavní části.

21. Dle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná (stěžovatel neměl k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

VI. Vlastní posouzení

23. Poté, co se Ústavní soud seznámil s ústavní stížností, vyjádřeními účastníků a vedlejší účastnice řízení a obsahem příslušného spisu, zhodnotil, že ústavní stížnost je důvodná.

24. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

25. Podle stěžovatele došlo k porušení jeho základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny v podstatě tím, že obecné soudy svým právním posouzením poskytly ochranu jednání vedlejší účastnice, jež bylo v rozporu s dobrými mravy, resp. zásadami poctivého obchodního styku. Stěžovatel vybudoval podchod spojující rampy, ačkoli se jako zhotovitel zavázal smlouvou o dílo ze dne 12. 11. 2008 pouze k výstavbě ramp.

Sbirka_nalezu-91.indd 248 29.7.20 14:02

Posouzení výstavby podchodu toliko jako tzv. víceprací, za které stěžovatel nemá vůči vedlejší účastnici jako objednateli díla nárok na zaplacení částky přesahující uvedenou smlouvou sjednanou cenu za dílo, podle jeho názoru ovšem neobstojí. Právě vedlejší účastnice jej totiž měla vybídnout k pracím nad rámec předmětu smlouvy s tím, že posléze bude předmět díla rozšířen a jeho cena upravena na základě dodatku ke smlouvě, k čemuž nakonec nedošlo. Za této situace měl být stěžovateli přiznán alespoň nárok na vydání bezdůvodného obohacení.

26. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí obecných soudů z hlediska ústavních záruk spravedlivého procesu, jejichž součástí jsou vedle požadavku náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)] také některé požadavky vztahující se ke skutkovým zjištěním a jejich právnímu hodnocení. Vlastní skutkové a na ně navazující právní závěry obecných soudů, jež jsou obsaženy v odůvodnění soudního rozhodnutí, nesmí být projevem libovůle ani nesmí sloužit k sofistikovanému zdůvodnění zjevné nespravedlnosti [nález ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. III. ÚS 127/96 (N 68/5 SbNU 519)]. Skutková zjištění musí být výsledkem takového hodnocení provedených důkazů, které je logicky správné a v souladu s jejich obsahem, jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Právní hodnocení se pak musí vztahovat k takto učiněným skutkovým zjištěním a nesmí být s nimi v rozporu. Případný rozpor mezi obecnými soudy provedenými důkazy a jejich skutkovými zjištěními nebo mezi jejich skutkovými zjištěními a právními závěry má za následek porušení základního práva účastníka řízení, jestliže jde o rozpor „extrémní“, který zpochybňuje výsledek soudního řízení [nález ze dne 3. 11. 1994 sp. zn. III. ÚS 150/93 (N 49/2 SbNU 87), nález sp. zn. III. ÚS 84/94].

27. Zásadám spravedlivého procesu by neodpovídaly výklad a použití tzv. podústavního práva, jež by nezohlednily správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného práva nebo svobody na posuzovanou věc [nález ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01 (N 37/25 SbNU 287)] nebo by nerespektovaly jednoznačně znějící kogentní normu [nález ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17)] nebo by zjevně a neodůvodněně vybočovaly ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovatelnému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)]. Rozhodnutí, jehož nosné důvody by byly výsledkem takto nesprávně provedeného výkladu, by z ústavněprávního hlediska nemohlo obstát.

28. V rovině tzv. podústavního práva byla pro posouzení žalobou uplatněného nároku stěžovatele rozhodující zejména ustanovení § 546 odst. 1 obchodního zákoníku a § 451 občanského zákoníku. Podle § 546

Sbirka_nalezu-91.indd 249 29.7.20 14:02

odst. 1 obchodního zákoníku je objednatel povinen zhotoviteli zaplatit cenu dohodnutou ve smlouvě nebo určenou způsobem stanoveným ve smlouvě. Není-li cena takto dohodnutá nebo určitelná a smlouva je přesto platná (§ 536 odst. 3), je objednatel povinen zaplatit cenu, která se obvykle platí za srovnatelné dílo v době uzavření smlouvy za obdobných obchodních podmínek. Ustanovení § 451 občanského zákoníku zase stanoví, že kdo se na úkor jiného bezdůvodně obohatí, musí obohacení vydat (odstavec 1). Bezdůvodným obohacením je majetkový prospěch získaný plněním bez právního důvodu, plněním z neplatného právního úkonu nebo plněním z právního důvodu, který odpadl, jakož i majetkový prospěch získaný z nepoctivých zdrojů (odstavec 2).

29. Obecné soudy považovaly výstavbu podchodu za tzv. vícepráce, které sice – na rozdíl od výstavby ramp – nebyly sjednány ve smlouvě o dílo ze dne 12. 11. 2008, byly však s výstavbou ramp „natolik" spjaty, že je bylo třeba považovat za plnění, k němuž došlo v souvislosti s plněním na základě smlouvy o dílo, a nikoli za plnění bez právního důvodu. Tento závěr byl založen na zjištěné časové, místní a věcné souvislosti obou plnění. I na výstavbu podchodu se tak podle obecných soudů vztahuje ujednání o ceně, jež je obsaženo ve smlouvě o dílo, pročež se stěžovatel nemohl domáhat zaplacení částky tuto cenu přesahující.

30. Uvedené právní hodnocení bylo založeno na použití výkladu, jenž se v minulosti ustálil v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu. Tento výklad se týkal otázky nároku zhotovitele díla na úhradu vyšší než smlouvou stanovené ceny za dílo podle § 546 odst. 1 obchodního zákoníku v případě provedení tzv. víceprací, tedy prací jdoucích nad rámec sjednaného díla. V tomto ohledu byl stěžejní právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 1043/2005, v němž byl posuzován nárok zhotovitele rodinného domku na zaplacení tzv. víceprací, jež nebyly zahrnuty v projektové dokumentaci, a tím ani v ceně dohodnuté ve smlouvě o dílo. Šlo konkrétně o zbudování sanity a elektroinstalace a provedení drenáží podél domu.

31. Nejvyšší soud zaujal v uvedeném rozsudku právní názor, že objednatel není povinen zaplatit zhotoviteli jinou než ve smlouvě dohodnutou cenu díla (případně cenu určenou způsobem stanoveným ve smlouvě), nejde-li o snížení či zvýšení ceny díla za podmínek vymezených v § 549 obchodního zákoníku. Provede-li zhotovitel práce nad sjednaný rozsah díla a nejsou-li dány podmínky podle § 549 obchodního zákoníku pro vznik povinnosti objednatele zaplatit zhotoviteli cenu přiměřeně zvýšenou, nemůže zhotovitel hodnotu takových víceprací požadovat z titulu bezdůvodného obohacení, neboť v takovém případě se nenaplní žádná ze skutkových podstat bezdůvodného obohacení upravených v § 451 a 454 občanského zákoníku. V takovém případě již nejde o plnění bez právního

Sbirka_nalezu-91.indd 250 29.7.20 14:02

důvodu, ale o plnění na základě smlouvy o dílo, u něhož nebyly splněny podmínky pro úhradu těchto prací.

32. Takto provedený výklad § 546 až 549 obchodního zákoníku a § 451 a 454 občanského zákoníku zaujal Nejvyšší soud i v dalších svých rozhodnutích. Pro případ, kdy bylo zhotoveno více, než bylo původně sjednáno, byl tento výklad upřesněn v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3798/2009. Ustanovení § 451 a násl. občanského zákoníku o bezdůvodném obohacení lze v takovémto případě použít jen pod podmínkou, že poskytnuté plnění nebylo spjato s původním plněním, tedy pokud nebyla dána vzájemná souvislost těchto plnění.

33. Uvedeným právním závěrům lze rozumět tak, že jestliže je zhotovitel smlouvou zavázán k zhotovení díla, pak po objednateli nelze požadovat, aby mimo rámec smluvně sjednaných či zákonem stanovených pravidel pro změnu ceny za dílo hradil jiná než sjednaná plnění, která byla ze strany zhotovitele provedena v rámci nebo v souvislosti se zhotovením díla. Tak tomu bude i v případě, že tato plnění budou mít za následek zhodnocení díla, neboť objednatel si takovéto zhodnocení nesjednal ani o ně nemusel stát. I takováto plnění je nutno – s ohledem na jejich spjatost se sjednaným plněním – považovat za plnění na základě smlouvy o dílo, přičemž pokud by jejich následkem vznikl na straně objednatele majetkový prospěch na úkor zhotovitele, případné nároky s ním spojené by musely být posouzeny z hlediska tohoto smluvního vztahu. Smlouva o dílo tak brání tomu, aby se zhotovitel mohl domáhat vydání takovéhoto majetkového prospěchu jako bezdůvodného obohacení podle § 451 občanského zákoníku.

34. Již bylo uvedeno výše, že stěžovatel zpochybňuje výsledek řízení o své žalobě jako nespravedlivý. K výstavbě podchodu jej totiž měla vybídnout vedlejší účastnice prostřednictvím svého zaměstnance, což potvrdily i obecné soudy při rozhodování o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel v podstatě vytýká obecným soudům, že v napadených rozhodnutích nesprávně použily § 3 odst. 1 občanského zákoníku, jenž stanoví zákaz, aby výkon práv a povinností z občanskoprávních vztahů byl v rozporu s dobrými mravy, resp. § 265 obchodního zákoníku, podle něhož výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany. Jejich správné použití mělo vést buď k tomu, že by soud uznal platnost změny smlouvy o dílo ve smyslu rozšíření předmětu díla a změny jeho ceny, nebo že by uznal, že na výstavbu podchodu se smlouva o dílo vůbec nevztahuje. V prvním případě by tak stěžovatel mohl mít nárok na zaplacení zbylé ceny za dílo, v druhém zase na vydání bezdůvodného obohacení.

35. Úlohou Ústavního soudu není nahrazovat právní posouzení věci ze strany obecných soudů svou vlastní hodnotící úvahou, která by byla vedena toliko v rovině hodnocení výsledku jako spravedlivého či

Sbirka_nalezu-91.indd 251 29.7.20 14:02

nespravedlivého. Zásady demokratického právního státu, jejichž respektování nutno vnímat jako imperativ ve vztahu k veškerému výkonu veřejné moci, zahrnují v obecné rovině také zákaz svévole či požadavek vyloučení zjevné nespravedlnosti. Je přitom povinností orgánů veřejné moci, aby tyto zásady reflektovaly v rámci své činnosti. Odpověď na otázku, zda napadená rozhodnutí obstojí co do výsledku z hlediska zásad spravedlivého procesu, předpokládá především posouzení jednotlivých dílčích úvah, které vedly k zamítnutí žaloby. V jejich rámci musí být výklad tzv. podústavního práva, zde relevantních ustanovení někdejšího občanského zákoníku a obchodního zákoníku, v souladu s § 3 odst. 1 občanského zákoníku, resp. § 265 obchodního zákoníku. Právě logická posloupnost úvah zohledňující veškeré relevantní právní předpisy a založená na obecně akceptovaných metodách výkladu právních norem by měla být dostatečnou zárukou, že na výsledek řízení nebude možné objektivně nahlížet jako na nespravedlivý.

36. Ústavní soud se v rámci hodnocení posloupnosti úvah, na nichž obecné soudy založily napadená rozhodnutí, zaměřil kromě jiného na použití výše shrnutých závěrů rozhodovací praxe Nejvyššího soudu. V tomto ohledu nijak nerozporuje závěr obecných soudů, že výstavba podchodu nebyla předmětem smlouvy o dílo ze dne 12. 11. 2008 a že mezi výstavbou podchodu a ramp byla časová, místní a věcná souvislost. Není pochyb o tom, že k vybudování podchodu došlo v době provádění výstavby ramp na obou stranách železniční tratě, a to na stejném místě, ani že v závěru tvořily rampy a podchod společně jeden technologický a funkční celek. Otázkou ale zůstává, zda jde z hlediska možnosti posouzení výstavby podchodu jako tzv. víceprací, jež byly provedeny na základě smlouvy o dílo, o souvislost dostatečnou.

37. V tomto ohledu nelze přehlédnout, že výstavba podchodu i výstavba ramp tvořily dvě dílčí plnění v rámci výstavby podchodu pro pěší pod železniční tratí. Mezi oběma plněními existuje již z tohoto důvodu věcná souvislost. Jak podchod, tak i jednotlivé rampy ovšem představují samostatné prostorově vymezené celky, přičemž práce nezbytné k jejich výstavbě se překrývají jen částečně. Ani jedno z těchto plnění nelze zcela podřadit pod druhé plnění, ani jej nelze označit pouze za plnění sloužící realizaci druhého z nich. Lze jen dodat, že jako k relativně samostatným plněním k nim přistupovaly také smluvní strany. Předmětem smlouvy o dílo – bez ohledu na smysluplnost tohoto řešení – byla jen výstavba ramp, zatímco výstavba podchodu byla předmětem dalších jednání. Právě vedlejší účastnice přitom upřednostňovala rozdělení výstavby do dvou etap, z nichž každá měla být řešena samostatnou smlouvou o dílo, případně dodatkem k již existující smlouvě.

38. Použití závěrů ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu nesmí vést obecné soudy k tomu, že se ve svých úvahách omezí pouze

Sbirka_nalezu-91.indd 252 29.7.20 14:02

na formální posouzení, zda došlo k plnění nad rámec sjednaného díla a zda mezi tímto plněním a smlouvou sjednaným dílem byla nějaká souvislost. Zákon nedefinuje pojem „vícepráce“ ani nespecifikuje „spjatost“, jež musí být dána mezi tzv. vícepracemi a plněním, k němuž se zhotovitel zavázal podle smlouvy. Jde o pojmy, s nimiž pracuje až rozhodovací praxe obecných soudů. Jejich smyslem je usnadnit účastníkům těchto právních vztahů zodpovězení otázky, zda určité plnění nad rámec sjednaného díla ještě lze posuzovat v rámci právního vztahu založeného smlouvou o dílo, nebo zda již jde o samostatné plnění, na jehož právní posouzení se tato smlouva nevztahuje. Určující je, zda toto plnění ještě lze z hlediska jeho účelu a povahy považovat za sloužící ke zhotovení sjednaného díla.

39. Ústavní soud konstatuje, že obecné soudy posoudily vztah obou stěžovatelem provedených plnění bez náležitého zohlednění jejich souvislosti. Není vyloučeno, že výstavba ramp, která byla předmětem smlouvy o dílo ze dne 12. 11. 2008, vyžadovala i provedení prací, jež by částečně bylo nutné vykonat k výstavbě podchodu. Tyto nezbytné práce lze hodnotit jako plnění související s výstavbou ramp a v tomto ohledu na ně plně vztáhnout obecné právní závěry, které se ustálily v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu. Jestliže však rozsah prací spojených s výstavbou podchodu, jenž – jak nutno připomenout – byl vybudován s vědomím zástupce vedlejší účastnice, nejenže přesáhl tato nezbytná související plnění, ale fakticky vedl ke zhotovení podchodu podle stavební dokumentace, tvořícího z hlediska celkového posouzení odlišné samostatné plnění, pak na něj nelze vztáhnout uvedenou smlouvu o dílo.

40. Nesprávný právní závěr obecných soudů, podle něhož se smlouva o dílo ze dne 12. 11. 2008, jejímž předmětem byla výstavba ramp, uplatní i ve vztahu k plnění stěžovatele spočívajícímu ve výstavbě podchodu tyto rampy spojujícího, měl za následek rozpor mezi jejich právními závěry a skutkovými zjištěními, a to rozpor extrémní, který zpochybňuje výsledek řízení před obecnými soudy jako celek. Napadenými rozhodnutími bylo proto porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

41. Vzhledem k tomuto závěru se již Ústavní soud nezabýval dalšími námitkami stěžovatele. Obecné soudy se v rámci svého nového právního posouzení budou muset vypořádat s otázkou, zda plnění stěžovatele nemělo jiný smluvní základ, případně zda jím mohlo vzniknout na straně vedlejší účastnice bezdůvodné obohacení, čímž se otevírá prostor k tomu, aby městský soud opětovně zvážil jednotlivé důkazní návrhy účastníků řízení. Předčasnými jsou v tuto chvíli i námitky stěžovatele, podle nichž napadená rozhodnutí poskytla ochranu stavu, jenž je v rozporu s dobrými mravy. Bude na obecných soudech, aby v rámci rozhodování o žalobě stěžovatele posoudily jednání obou smluvních stran rovněž z hlediska dobrých mravů,

Sbirka_nalezu-91.indd 253 29.7.20 14:02

resp. zásad poctivého obchodního styku, a své závěry zohlednily v rámci celkového posouzení věci.

VII. Závěr

42. Z těchto důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti stěžovatele (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil napadená rozhodnutí (výrok II). V pokračujícím řízení budou obecné soudy vázány názorem Ústavního soudu, podle něhož za zjištěného skutkového stavu neobstojí právní závěr, že plnění stěžovatele spočívající ve výstavbě podchodu mělo být posouzeno jako plnění na základě smlouvy o dílo ze dne 12. 11. 2008. Ústavní soud tímto nijak nepředjímá, zda tomuto plnění lze přiznat jiný smluvní základ nebo zda jím mohlo vzniknout na straně vedlejšího účastníka bezdůvodné obohacení, ani se nijak nevyjadřuje k tomu, zda žaloba stěžovatele je nebo není zcela nebo částečně důvodná.

Sbirka_nalezu-91.indd 254 29.7.20 14:02

Č. 181
K nákladům exekutora při dobrovolném plnění povinného před doručením vyrozumění o zahájení exekuce

Pokud stěžovatel evidentně plnil předtím, než se o zahájení exekuce „úředně" dověděl, je třeba na takovéto plnění nahlížet jako na plnění dobrovolné, mimo rámec nařízené exekuce. Soudní exekutor proto není oprávněn v exekučním příkazu vyčíslit svou odměnu z celé částky uvedené ve výzvě k dobrovolnému plnění, když v době jejího vydání a doručení stěžovateli již byla pohledávka (jistina) zaplacena. Smysl a účel exekučního řízení spočívá ve vymožení pohledávky oprávněného, nikoliv v postihu povinného v podobě povinnosti platit další náklady řízení exekutorovi za to, že údajně „úmyslným" plněním přímo oprávněnému znemožnil vyčíslit větší odměnu exekutora.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. IV. ÚS 600/17 ve věci ústavní stížnosti Richarda Žižky, zastoupeného JUDr. Janem Křížem, advokátem se sídlem Rybná 9, Praha 1, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 3. 1. 2017 č. j. 52 EXE 792/2016-136 o nevyhovění stěžovatelovým námitkám proti příkazu k úhradě nákladů exekuce.

Výrok

I. Výrokem II usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 3. 1. 2017 č. j. 52 EXE 792/2016-136 bylo porušeno právo na spravedlivý (řádný) proces a právo vlastnit majetek podle čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 3. 1. 2017 č. j. 52 EXE 792/2016-136 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatel se, s odvoláním na porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno jeho námitkám proti

Sbirka_nalezu-91.indd 255 29.7.20 14:02

příkazu k úhradě nákladů exekuce ze dne 7. 12. 2016 č. j. 151 EX 406/16-174.

II.

2. Z obsahu napadených rozhodnutí a ústavní stížnosti se podává, že na základě pravomocného rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2 č. j. 10 C 253/2014-97 byl stěžovatel povinen zaplatit žalobci částku 128 194 Kč se 7,5% úrokem z prodlení p. a. z této částky od 28. 9. 2012 do zaplacení a náklady řízení ve výši 66 123,50 Kč.

3. Dne 16. 9. 2016 stěžovatel uhradil přímo na účet oprávněného částku ve výši 128 194 Kč na jistinu pohledávky.

4. Dne 3. 10. 2016 bylo stěžovateli doručeno vyrozumění o zahájení exekuce ze dne 25. 8. 2016. Téhož dne byla stěžovateli doručena i výzva k dobrovolnému plnění, vydaná soudním exekutorem dne 20. 9. 2016. Dne 22. 9. 2016 vydal soudní exekutor exekuční příkazy k vymožení pohledávky.

5. Dne 14. 10. 2016 stěžovatel uhradil i příslušenství pohledávky ve výši 104 423,65 Kč a 46 113,11 Kč. Žádostí ze dne 17. 10. 2016, doplněnou dne 24. 10. 2016, stěžovatel žádal o zastavení exekuce co do vymáhání jistiny ve výši 128 194 Kč z důvodu jejího dobrovolného uhrazení povinným bez vědomosti o nařízené exekuci.

6. Dne 20. 10. 2016 vydal soudní exekutor příkaz k úhradě nákladů exekuce č. j. 151 EX 406/16-109, kdy výrokem I určil náklady exekuce ve výši 25 349,50 Kč a dále výrokem II určil náklady oprávněného ve výši 20 751,50 Kč a výrokem III stanovil, že náklady uvedené ve výrocích I a II byly uhrazeny. K námitkám stěžovatele, podle nichž byly náklady exekuce a náklady oprávněného nesprávně spočítány z částky 232 617,65 Kč (součet jistiny a příslušenství uvedený ve výzvě k dobrovolnému splnění exekučním titulem uložené povinnosti), a nikoliv z částky 104 423,65 Kč, obvodní soud usnesením ze dne 21. 11. 2016 č. j. 52 EXE 792/2016-97 tento příkaz k úhradě nákladů exekuce zrušil.

7. Dne 5. 12. 2016 obvodní soud svým usnesením č. j. 52 EXE 792/2016-100 zamítl návrh stěžovatele na zastavení exekuce co do částky 128 194 Kč. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze dne 14. 2. 2017 vydal rozhodnutí č. j. 69 Co 41/2017-157, kterým usnesení soudu prvního stupně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Obvodní soud pro Prahu 2 na to rozhodl usnesením č. j. 52 EXE 792/2016-203 ze dne 20. 10. 2017 tak, že se exekuce co do částky 128 194 Kč zastavuje. V souladu s právním názorem odvolacího soudu uvedl, že částka 128 194 Kč byla uhrazena oprávněnému dne 16. 9. 2016, zatímco výzva soudního exekutora ke splnění vymáhané povinnosti byla stěžovateli doručena až dne 3. 10. 2016. Stěžovatel tak plnil předtím, než se o zahájení exekuce prokazatelně „úředně“ dozvěděl, a proto je třeba na takovéto plnění nahlížet jako na plnění dobrovolné mimo rámec

Sbirka_nalezu-91.indd 256 29.7.20 14:02

nařízené a probíhající exekuce. Městský soud toto rozhodnutí usnesením č. j. 69 Co 447/2017-220 ze dne 12. 1. 2018 potvrdil.

8. Dne 7. 12. 2016 vydal soudní exekutor příkaz k úhradě nákladů exekuce č. j. 151 EX 406/16-174, kterým určil výrokem I náklady exekuce ve výši 25 349,50 Kč, výrokem II náklady oprávněného ve výši 20 751,50 Kč a výrokem III stanovil, že náklady uvedené ve výrocích I a II byly uhrazeny. Za základ pro výpočet odměny za provedení exekuce přitom byla opět vzata částka 232 617,65 Kč, představující součet jistiny a příslušenství.

9. Proti tomuto příkazu k úhradě nákladů exekuce podal stěžovatel námitky, o kterých Obvodní soud pro Prahu 2 rozhodl dne 3. 1. 2017 ústavní stížností napadeným usnesením, kterým příkaz k úhradě nákladů exekuce ze dne 7. 12. 2016 co do výroku I fakticky potvrdil, neboť námitky stěžovatele zamítl, a výrok II, kterým byly určeny náklady oprávněného, zrušil. Obvodní soud pro Prahu 2 dále nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o námitkách (výrok III), stejně jako nepřiznal náhradu soudnímu exekutorovi za řízení o námitkách (výrok IV). K námitkám stěžovatele uvedl, že se jedná o stejné námitky, jaké byly uvedeny v návrhu na zastavení (částečné) exekuce, s nimiž se údajně soud již pravomocně vypořádal v usnesení č. j. 52 EXE 792/2016-100 ze dne 5. 12. 2016, kterým zamítl návrh stěžovatele na zastavení exekuce, přičemž uvedl, že stěžovatel proti tomuto usnesení soudu nepodal odvolání. Vyjádřil přesvědčení, že stěžovatel jistinu v částce 128 194 Kč zaplatil až pod tíhou exekuce, tedy nikoliv dobrovolně.

III.

10. Stěžovatel s právními závěry soudů nesouhlasí. Zejména namítá, že soudní exekutor vůbec nereflektoval jeho námitky vznesené již proti prvnímu příkazu k úhradě nákladů exekuce ze dne 20. 10. 2016. Obvodní soud pro Prahu 2 nerespektoval judikaturu Ústavního soudu, pokud jde o náklady řízení soudního exekutora v případě dobrovolného plnění povinného dříve, než mu bylo doručeno vyrozumění o zahájení exekuce. Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že částku ve výši 128 194 Kč uhradil až pod tíhou exekuce, neboť tento závěr není nijak podložen a je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem a důkazy založenými ve spise. Stěžovatel nebyl o probíhající exekuci v době, kdy uhradil částku 128 194 Kč, tj. dne 16. 9. 2016, informován, a to ani věřitelem, ani exekutorem. Soudní exekutor dále vydal veškeré exekuční příkazy na provedení exekuce až po uhrazení uvedené částky. Podle stěžovatele jej soudní exekutor nemohl dne 3. 10. 2016, kdy mu doručil vyrozumění o zahájení exekuce a výzvu soudního exekutora ke splnění vymáhané povinnosti oprávněného, již k uhrazení celkové částky 232 512,29 Kč vyzývat, neboť jistina pohledávky ve výši 128 194 Kč zanikla uhrazením ke dni 16. 9. 2016.

Sbirka_nalezu-91.indd 257 29.7.20 14:02

11. Na základě shora uvedeného stěžovatel uvádí, že není možné částku ve výši 128 194 Kč uhrazenou před doručením vyrozumění o zahájení exekuce počítat do základu pro výpočet nákladů exekuce. Podle jeho názoru a v souladu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu se jedná o částku hrazenou mimo exekuční řízení. Navíc se jedná o částku uhrazenou bez přímé účasti exekutora, tedy o částku uhrazenou dobrovolně.

12. Stěžovatel dále poukazuje na to, že se soud nevypořádal s jeho námitkami, pokud jde o náklady oprávněného, pročež se jedná o nepřezkoumatelné rozhodnutí, což zakládá důvod pro zrušení předmětného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2.

IV.

13. Obvodní soud pro Prahu 2 ve vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na odůvodnění rozhodnutí vydaných v projednávané věci.

14. Soudní exekutor ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatel o exekuci prokazatelně věděl, neboť jeho advokát vylákal ze soudního exekutora informaci, že je exekuční řízení vedeno, ale nepředložil plnou moc, čímž zdržel doručování a získal čas, aby stěžovatel plnil přímo oprávněnému.

15. Uvedená vyjádření nezasílal Ústavní soud stěžovateli k replice, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci významné skutečnosti.

V.

16. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

VI.

17. 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.

18. Ústavní soud předesílá, jak ustáleně judikuje, že je oprávněn přezkoumat správnost aplikace podústavního práva a zasáhnout do rozhodovací činnosti civilních soudů za předpokladu, že nepostupují v souladu s principy obsaženými v hlavě páté Listiny.

Sbirka_nalezu-91.indd 258 29.7.20 14:02

19. K otázce náhrady nákladů řízení se Ústavní soud ve své judikatuře vyjadřuje rezervovaně tak, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity znamenající porušení základních práv a svobod. Otázka náhrady nákladů řízení by však mohla nabýt ústavněprávní dimenze v případě extrémního vykročení z pravidel upravujících toto řízení nebo zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1817/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 81/49 SbNU 177), III. ÚS 1203/11 ze dne 16. 6. 2011 (N 117/61 SbNU 711), I. ÚS 1531/07 ze dne 12. 11. 2007 (N 189/47 SbNU 461)].

20. Z ustálené judikatury Ústavního soudu se dále podává, že 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, včetně přepjatého formalismu, pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235), III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17), III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73), II. ÚS 476/09 ze dne 2. 4. 2009 (N 81/53 SbNU 23), II. ÚS 3688/13 ze dne 30. 9. 2014 (N 179/74 SbNU 559), IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008 (N 177/51 SbNU 195), II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345), I. ÚS 660/11 ze dne 20. 11. 2012 (N 190/67 SbNU 285)].

21. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že právě k výše uvedenému porušení principů obsažených v Listině při rozhodování Obvodního soudu pro Prahu 2 došlo.

22. V projednávané věci podstatu představuje posouzení, zda v případě stěžovatele v souvislosti s uhrazením jistiny šlo o plnění dobrovolné, mimo rámec exekuce, kdy exekutor není oprávněn automaticky si vypočítat odměnu i z částky, kterou v exekuci nevymohl, či o plnění pod tlakem exekuce, kdy exekutorovi přiměřená odměna přísluší.

23. Otázkou náhrady nákladů exekučního řízení v případě dobrovolného plnění povinného se Ústavní soud již zabýval v řadě svých rozhodnutí, ať již ve vztahu k nákladům exekutora, tak ve vztahu k návrhu na zastavení exekuce. Ve svých rozhodnutích nesčetněkrát konstatoval, že při rozhodování o nákladech řízení soudního exekutora je třeba zohlednit situaci, kdy povinný splní svoji povinnost dobrovolně mimo rámec exekučního řízení, tj. ještě předtím, než se sám o exekuci dozví na základě doručení usnesení o nařízení exekuce nebo výzvy k dobrovolnému plnění povinného po zahájení exekučního řízení. Dobrovolnost plnění je nutno zohlednit především proto, aby nedošlo k nepřiměřenému postihu povinných, neboť odměna exekutora má odrážet složitost, odpovědnost a namáhavost exekuční

Sbirka_nalezu-91.indd 259 29.7.20 14:02

činnosti [srov. východiska nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.) a obdobně rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 1540/08 ze dne 29. 7. 2009 (N 171/54 SbNU 175), III. ÚS 1531/09 ze dne 23. 2. 2010, II. ÚS 262/16 ze dne 13. 12. 2016 (N 241/83 SbNU 747), I. ÚS 1398/12 ze dne 1. 7. 2014 (N 133/74 SbNU 25), I. ÚS 2930/09 ze dne 21. 1. 2010 (N 13/56 SbNU 125), II. ÚS 1061/10 ze dne 17. 8. 2010 (N 164/58 SbNU 409), IV. ÚS 3523/13 ze dne 7. 5. 2014 (N 84/73 SbNU 437) a další].

24. V nyní projednávaném případě bylo zjištěno, že stěžovatel uhradil jistinu pohledávky dne 16. 9. 2016, tedy ještě předtím, než mu bylo doručeno vyrozumění o nařízení exekuce a výzva k dobrovolnému plnění ze dne 20. 9. 2016 (3. 10. 2016) a než byly vydány exekuční příkazy k vymožení pohledávky (dne 22. 9. 2016). Není proto možné, aby exekutor v exekučním příkazu k úhradě nákladů exekuce vyčíslil svou odměnu z celkové částky představující součet již zaplacené jistiny, příslušenství a nákladů řízení. Ostatně stejně tak byla tato částka nesprávně uvedena i ve výzvě k dobrovolnému plnění, vydané a doručené až poté, co stěžovatel plnil přímo oprávněnému.

25. Ostatně závěr o dobrovolnosti plnění stěžovatele vyslovil i Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2017 č. j. 69 Co 41/2017-157, kterým byl Obvodní soud pro Prahu 2 vázán a převzal jej do svého usnesení o zastavení exekuce ze dne 20. 10. 2017 č. j. 52 EXE 792/2016-203. Městský soud toto rozhodnutí usnesením ze dne 12. 1. 2018 potvrdil.

26. Odůvodnění rozhodnutí napadeného ústavní stížností, v němž soud odkazuje na správnost svého závěru uvedeného v rozhodnutí ze dne 5. 12. 2016, podle něhož se jednalo o plnění pod tíhou exekuce s tím, že toto rozhodnutí nebylo napadeno odvoláním, a ze strany stěžovatele se tak jedná o opakování již vyřešených námitek, je navíc zmatečné. Jak je z výše uvedeného zřejmé, proti soudnímu rozhodnutí ze dne 5. 12. 2016 stěžovatel odvolání podal a bylo mu vyhověno. V nynějším řízení proto není možné argumentaci stěžovatele o dobrovolnosti plnění odmítnout s poukazem na již vyslovené závěry Obvodního soudu pro Prahu 2, které však byly shledány odvolacím soudem nesprávnými.

27. Ústavní soud nemůže akceptovat ani námitku soudního exekutora, podle níž stěžovatel neformálně věděl, že oprávněný se hodlá svého nároku domáhat exekuční cestou, neboť tuto informaci z exekutora vylákal advokát zastupující stěžovatele v nalézacím řízení, a stěžovatel ve snaze vyhnout se dalším nákladům řízení pohledávku urychleně zaplatil. Smysl a účel exekučního řízení totiž spočívá ve vymožení pohledávky oprávněného, nikoliv v „postihu“ povinného v podobě povinnosti platit další náklady řízení exekutorovi za to, že údajně „úmyslným“ plněním přímo oprávněnému znemožnil vyčíslit větší odměnu exekutora. Ostatně pokud exekutor komunikoval s předchozím advokátem stěžovatele (odlišným od advokáta,

Sbirka_nalezu-91.indd 260 29.7.20 14:02

který stěžovatele zastupoval v exekučním řízení) navíc i o možnosti splátek, z čehož dovodil neformální povědomost stěžovatele o exekučním řízení, mohl dovodit i možnost zaplacení vymáhané pohledávky a tomu přizpůsobit svou případnou činnost před doručením vyrozumění o nařízení exekuce a výzvy k dobrovolnému plnění. V této souvislosti Ústavní soud však obecně podotýká, že i z hlediska možné vědomosti povinného je třeba posuzovat každý případ individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci.

28. Ústavní soud uzavírá, že vzhledem k tomu, že stěžovatel evidentně plnil předtím, než se o zahájení exekuce „úředně" dozvěděl, je třeba na takovéto plnění nahlížet jako na plnění dobrovolné, mimo rámec nařízené exekuce. Soudní exekutor proto nebyl oprávněn v exekučním příkazu vyčíslit svou odměnu z celé částky uvedené ve výzvě k dobrovolnému plnění, když v době jejího vydání a doručení stěžovateli již byla pohledávka (jistina) zaplacena. Rozhodování o nákladech exekuce nesmí být formálně mechanické, je nutné klást důraz na souvislost mezi skutečnou exekuční činností soudního exekutora a vymožením pohledávky, a to při zohlednění aktivity povinného, která není bezprostředně vynucena kroky dotýkajícími se konkrétní majetkové podstaty povinného. V dalším řízení bude třeba skutečnost, že stěžovatel splnil svou povinnost dobrovolně bez přímé exekuce, při výpočtu nákladů řízení exekutora zohlednit, neboť základem pro určení odměny za provedení exekuce ukládající zaplacení peněžité částky je výše exekutorem vymoženého plnění.

29. Napadeným rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 2, který tyto okolnosti ve svém rozhodnutí pominul, ač stěžovatel poukazoval i na judikaturu Ústavního soudu ve srovnatelných věcech, došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a v důsledku nerespektování judikatury Ústavního soudu i k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.

30. Ve vztahu k výroku I, kterým bylo zrušeno rozhodnutí soudního exekutora o určení výše nákladů oprávněného, byla ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná, neboť v této části se dosud nejedná o pravomocně skončené řízení ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

31. Ve vztahu k výrokům III a IV, kterými bylo rozhodnuto o nákladech řízení a námitkách stěžovatele tak, že žádný z účastníků ani exekutor nemají nárok na náklady tohoto řízení, byla ústavní stížnost odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť ani stěžovatel vůči těmto výrokům, které mu ani žádnou povinnost neukládají, žádnou argumentaci nevznáší.

32. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a), § 43 odst. 1 písm. e) a § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-91.indd 261 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 262 29.7.20 14:02

Č. 182
K náboru klientů advokátem prostřednictvím jiné osoby

Etický kodex advokáta je jedním za základních stavovských předpisů, jehož naplnění musí být primárním zájmem každého advokáta.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře – ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 3021/17 ve věci ústavní stížnosti JUDr. Jana Bébra, se sídlem Ostrovského 253/3, Praha 5 – Smíchov, zastoupeného Mgr. Tomášem Kutnarem, se sídlem Ostrovského 253/3, Praha 5, proti rozsudku Okresního soudu v Jihlavě ze dne 19. 6. 2017 č. j. 20 C 160/2016-165 o zamítnutí stěžovatelovy žaloby na úhradu poskytnutých úkonů právních služeb, za účasti Ondřeje Pavlíčka, zastoupeného JUDr. Martinou Černochovou, advokátkou, se sídlem Masarykovo nám. 43, Jihlava.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Ústavnímu soudu byl dne 26. 9. 2017 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), prostřednictvím něhož se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví citovaného usnesení Okresního soudu v Jihlavě.

2. Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

II.

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu Okresního soudu v Jihlavě sp. zn. 20 C 160/2016 se podává, že stěžovatel uzavřel dne 13. 2. 2013 rámcovou smlouvu o poskytování právních služeb se společností Bankerat, a. s. Touto smlouvou se stěžovatel zavázal vymáhat splatné pohledávky jiných subjektů, které společnost Bankerat, a. s., označí, popřípadě i pohledávek zajištěných směnkou. Úhrady za služby poskytnuté podle

Sbirka_nalezu-91.indd 263 29.7.20 14:02

této smlouvy měly být zasílány společností Bankerat, a. s., na účet advokáta. Společnost Bankerat, a. s., se zavázala udělit stěžovateli k právnímu zastupování plnou moc nebo zajistit udělení plné moci jiným subjektem, pro který bude právní služba poskytována.

4. Stěžovatel zastupoval vedlejšího účastníka na základě dohody o plné moci, jejímž písemným stvrzením byla plná moc, podepsaná dne 20. 3. 2012 v Praze, udělená k vymáhání pohledávky proti povinné Monice Kotrmanové. Spolu s plnou mocí podepsal vedlejší účastník prohlášení ze dne 8. 6. 2012, ve kterém zakotvil svou vůli, aby veškeré informace o průběhu vymáhání jeho pohledávky mu byly poskytovány prostřednictvím společnosti Bankerat, a. s. Stěžovatel učinil v předmětné kauze dva úkony právní služby, za které si nárokuje částku 8 929,80 Kč.

5. Po poskytnutí právní služby zaslal stěžovatel vedlejšímu účastníku dopis, v němž ho informoval o tom, že z důvodů dlouhodobých komunikačních problémů se společností Bankerat, a. s., musel od spolupráce s touto společností odstoupit. Dále se dotázal vedlejšího účastníka na stav vymožení jeho pohledávek, a zda má zájem o pokračování právního zastoupení. Vedlejší účastník na výzvu stěžovatele nijak nereagoval a ten mu z opatrnosti vypověděl plnou moc z důvodů neposkytování potřebné součinnosti. Následně stěžovatel řádně vyúčtoval poskytnuté úkony právních služeb a požadoval jejich úhradu po vedlejším účastníkovi. Jelikož tento předepsanou částku neuhradil, domáhal se na něm stěžovatel úhrady prostřednictvím žaloby.

6. Ústavní stížností napadeným rozsudkem Okresní soud v Jihlavě žalobu stěžovatele zamítl, neboť dospěl k závěru, že smlouva uzavřená mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem je absolutně neplatná podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, pro rozpor s § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve spojení s čl. 32 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex). Pochybení spatřoval okresní soud v tom, že stěžovatel použil k náboru klientů jiné osoby – společnost Bankerat, a. s., které předal plné moci s určením, aby je při získávání klientů pro stěžovatele použily. Společnost Bankerat, a. s., tuto plnou moc zaslala vedlejšímu účastníkovi, který ji vyplnil a zaslal zpět. Tímto způsobem nemohlo podle náhledu okresního soudu dojít k platnému uzavření smlouvy o poskytování právních služeb. Současně měl okresní soud za to, že stěžovatel účtované úkony právní služby skutečně vykonal. Jelikož byla smlouva považována za neplatnou, dospěl okresní soud k závěru, že se vedlejší účastník na úkor stěžovatele bezdůvodně obohatil, neboť mu byly poskytnuty právní služby, za něž je jinak obvyklé hradit odměnu. Vedlejší účastník vznesl v řízení námitku promlčení takového nároku, kterou shledal okresní soud důvodnou.

Sbirka_nalezu-91.indd 264 29.7.20 14:02

K provedení posledního úkonu právní služby došlo dne 8. 6. 2012 a tímto dnem také došlo ke vzniku bezdůvodného obohacení – žaloba byla podána až 18. 5. 2016.

7. Pro případ, že by shora uvedená argumentace nebyla správná, posoudil okresní soud shora popsaný vztah mezi stěžovatelem, klientem a společností Bankerat, a. s., ze tří dalších hledisek, jež vždy vedla k zamítnutí žaloby.

8. Stěžovatel se závěry okresního soudu nesouhlasí a je toho názoru, že čtyři soudem vyslovené argumentační závěry jsou ve vzájemném rozporu. Došlo tím k porušení ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř., a tím i čl. 36 odst. I Listiny základních práva svobod. Pokud soud prvního stupně v jedné části napadeného rozsudku uvádí, že smlouva o poskytování právních služeb ze dne 13. 2. 2012 je neplatná pro její rozpor se zákonem, potom podle názoru stěžovatele nemůže v dalších částech napadeného rozsudku soud uvést, že pokud by se ve své předchozí úvaze mýlil, tak lze uzavřít, že se podle předmětné smlouvy postupovalo a zároveň z ní vyplýval i stěžovatelův nárok na odměnu. Z napadeného rozsudku není zřejmé, z kterých důkazů při stanovení svých závěrů soud prvního stupně vycházel, když by i tyto důkazy musely být ve vzájemném rozporu. Dále není podle stěžovatele zřejmé, zda se soud prvního stupně přiklání k názoru, že smlouva mezi jím a klientem byla vypovězena platně či nikoliv – v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí okresní soud obě stanoviska. Stěžovatel v ústavní stížnosti popsal a blíže vyložil svůj právní názor týkající se dalších tří (alternativních) závěrů okresního soudu. V souvislosti s uvedeným případem poukázal stěžovatel na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2468/ 11 ze dne 21. 1. 2014 (N 6/72 SbNU 83), III. ÚS 1836113 ze dne 27. 2. 2014 (N 24/72 SbNU 275), III. ÚS 3645/10 ze dne 3. 11. 2011 (N 189/63 SbNU 199), IV. ÚS 3902/11 ze dne 27. 3. 2012 (N 62/64 SbNU 727) a I. ÚS 3161/13 ze dne 2. 12. 20 13 (N 207/71 SbNU 455). Rozhodnutí soudu prvního stupně je tak podle stěžovatele nepřezkoumatelné, nesoucí znaky svévole a libovůle.

III.

9. Okresní soud v Jihlavě se k ústavní stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že v předmětném případě bylo rozhodováno o tzv. bagatelní částce, u níž má rozhodnutí obsahovat pouze předmět řízení, závěr o skutkovém stavu a stručné právní posouzení věci. Soud tedy nebyl povinen podrobně uvádět svá skutková zjištění z jednotlivých důkazů a uvádět úvahy, kterými se řídil při hodnocení důkazů. K tvrzením o rozporných závěrech soudu tento uvedl, že odůvodnění napadeného rozsudku je vystavěno logicky a vyplývá z něj, že žaloba byla zamítnuta proto, že smlouva o poskytování právních služeb byla absolutně neplatnou. Ostatní závěry jsou vedeny v hypotetické rovině, přičemž okresní soud uvedl důvody, pro které je do svého rozsudku

Sbirka_nalezu-91.indd 265 29.7.20 14:02

včlenil. Soud vypořádání všech reálně v úvahu připadajících alternativ řešení sporu považoval za vhodné z hlediska přesvědčivosti svého rozsudku. Ke vztahu stěžovatele a vedlejšího účastníka soud uvedl, že to byl právě stěžovatel, kdo v pozici právního profesionála podepsal smlouvu se společností Bankerat, a. s., a kdo měl své smluvní vztahy nastavit tak, aby k potřebným informacím měl přístup a mohl vedlejšího účastníka řádně zastupovat v nalézacím a exekučním řízení. Stěžovatel měl podle soudu s příslušným exekutorem uzavřenou dohodu o přístupu do aplikace E-exekutor s právem nahlížet do exekučního spisu. Stěžovatel tak měl možnost ověřit stav vymáhané pohledávky přímo u příslušného exekutora. Soud považoval nedatovaný dopis stěžovatele vedlejšímu účastníkovi, v němž se dotazoval na to, zda neudělil plnou moc jinému advokátovi a jaký je stav vymáhané pohledávky, za účelový a nadbytečný úkon. Ponechal-li vedlejší účastník tento dopis bez reakce, nelze toto mlčení s ohledem na shora uvedené považovat podle okresního soudu za neposkytování součinnosti.

10. Vedlejší účastník ve svém vyjádření shrnul závěry okresního soudu, které považuje za srozumitelné, a žádné rozpory v nich neshledává. Příslušný okresní soud dospěl k jedinému a jednoznačnému závěru, že žaloba je nedůvodná. Soud svůj právní názor toliko doplnil teoretickou úvahou k jednotlivým tvrzením stěžovatele, kterými má význam se zabývat pouze v případě, že by byl nesprávný prvotní závěr soudu o neplatnosti smlouvy. Zamítnutí žaloby bylo podle vedlejšího účastníka důsledkem jednání stěžovatele, který nejednal v souladu se stavovskými předpisy advokáta.

11. Stěžovatel využil svého práva repliky k vyjádřením účastníka a vedlejšího účastníka řízení, když uvedl, že svoji ústavní stížnost považuje za důvodnou. Rozhodnutí soudu má být jednoznačně odůvodněno tak, aby závěry soudu nebyly relativizovány alternativními úvahami soudu. Skutkový závěr soudu neodpovídá skutečnostem ani důkazům provedeným v soudním řízení. Podle názoru stěžovatele se v předmětném případě nejednalo o nábor klientů ve smyslu uvedeného ustanovení čl. 32 etického kodexu advokáta. Uvedené ustanovení je navíc povinností uloženou ve vztahu k ostatním advokátům a ani jeho případné porušení by nebylo neetickým jednáním ve vztahu ke klientovi. Závěrem stěžovatel poukázal na to, že stížnost podaná na něj společností Bankerat, a. s., byla kontrolní radou České advokátní komory odložena jako nedůvodná.

IV.

12. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti fyzické osoby „jen“ ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. I písm. d) Ústavy]. Ústavní soud v tomto řízení není povolán k přezkumu aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody, protože

Sbirka_nalezu-91.indd 266 29.7.20 14:02

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.

13. Ústavní soud považuje v projednávané věci za přiléhavé vyzvednout argumentaci okresního soudu, jenž ve svém odůvodnění zdůraznil roli etického kodexu při výkonu činnosti advokáta. Jedná se o jeden ze základních stavovských předpisů, jehož naplnění musí být primárním zájmem každého advokáta. Okresní soud dal svým rozhodnutím najevo, že opomenutí zásad a principů, na nichž je etický kodex advokáta založen, může nabýt rozměru majícího za následek ztrátu sporu, jako se tomu stalo i v předmětném případě. Pokud příslušný soud svůj závěr řádně odůvodní, nelze proti takovému postupu z ústavněprávního hlediska nic namítat.

14. Ze shora uvedených důvodů se Ústavní soud při projednávání předloženého případu zaměřil na to, zda lze závěry, k nimž příslušný okresní soud dospěl, považovat za ústavně konformní. Nároky na odůvodnění stanovil Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně, srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2468/11 ze dne 21. 1. 2014 (N 6/72 SbNU 83).

15. Namítá-li stěžovatel, že ustanovení čl. 32 etického kodexu je dáno primárně na ochranu ostatních advokátů, jedná se o výklad notně zúžený. Citované ustanovení upravuje otázku náboru klientů prostřednictvím jiných osob. Z jeho odstavce 2 se podává, že „k náboru klientů nesmí advokát použít jiných osob, a to ani vlastních klientů. Za takové nepřípustné použití jiných osob se považuje též, předá-li jim advokát své informační prostředky nebo plné moci s určením, aby jich při získávání klientů pro advokáta použily“. Na základě rámcové smlouvy o poskytování právních služeb uzavřené mezi stěžovatelem a společností Bankerat, a. s., a popisu mechanismu uzavírání plné moci mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem nelze okresnímu soudu vytknout, že již jen z těchto dokumentů učinil závěr o náboru klientů prostřednictvím jiné osoby, jež je etickým kodexem advokáta vyloučen.

16. Podle náhledu Ústavního soudu lze smysl a účel shora citovaného stanovení etického kodexu spatřovat též v ochraně samotných potenciálních klientů, již by se v opačném případě mohli stát cílem některého z marketingových nástrojů advokáta. V neposlední řadě se jedná o ustanovení směřující k zachování důstojnosti advokátního stavu jako takového.

17. Pokud stěžovatel brojí proti konceptu samotného rozhodnutí okresního soudu, kdy tento vyložil svůj právní názor na věc a poté uvedl další tři hypotetické závěry, jež by se argumentačně uplatnily v případě, že

Sbirka_nalezu-91.indd 267 29.7.20 14:02

by předchozí varianta nebyla správná, nelze podle náhledu Ústavního soudu takovému postupu nic vytknout. Je pravda, že se jedná o postup nezvyklý, nicméně podstatné je, že z odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelný právní názor nalézacího soudu. Doplnění argumentačních alternativ je nepochybně vedeno snahou o vydání přesvědčivého rozsudku, jež však klade zvýšené nároky především na soudce samotného. V souvislosti s uvedenou námitkou stěžovatele je nepřehlédnutelné, že všechny argumentační alternativy soudu vedou vždy ke shodnému závěru, a to zamítnutí žaloby. Přitom již samotná základní verze odůvodnění je dostatečně přesvědčivá, řádně odůvodněná a naplňuje kautely spravedlivého procesu, jež jsou na něj kladeny čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

18. Ústavní soud konstatuje, že v předmětné věci jde pouze o výklad a aplikaci podústavního práva, které ústavněprávní roviny nedosahují. Podstatou ústavní stížnosti totiž zůstává polemika stěžovatele s právními závěry soudů, kdy se stěžovatel domáhá přehodnocení jejich závěrů Ústavním soudem způsobem, který by měl přisvědčit opodstatněnosti jeho právního názoru.

19. Závěrem Ústavní soud uvádí, že se obdobným případem téhož stěžovatele v minulosti již zabýval v odmítavém usnesení sp. zn. II. ÚS 3149/17 ze dne 31. 10. 20 17 (dostupné na http://nalus.usoud.cz). V tomto řízení považoval Ústavní soud za ústavně konformní závěr obecného soudu o tom, že žalovaný nebyl ve sporu pasivně věcně legitimovaný.

20. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení zamítl podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 268 29.7.20 14:02

Č. 183
K umělému oplodnění po smrti manžela

Právní úprava související s umělým oplodňováním vychází z morálních, kulturních, náboženských a etických hodnot dané společnosti. Podle Ústavního soudu je tak především na zákonodárci, aby stanovil podmínky a pravidla pro vznik života jiným než tradičním způsobem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře – ze dne 8. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 1099/18 ve věci ústavní stížnosti H. P., zastoupené JUDr. Petrou Langerovou, Ph.D, Schweitzerova 116/28, 779 00 Olomouc, proti rozsudku Okresního soudu Plzeň-město ze dne 28. 11. 2016 č. j. 31 C 41/2015-74, rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2017 č. j. 56 Co 84/2017-114, jimiž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba na splnění povinnosti provést u ní umělé oplodnění, a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2018 č. j. 21 Cdo 4020/2017-134 o zamítnutí stěžovatelčina dovolání, spojené s návrhem na zrušení § 6 a § 8 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, za účasti vedlejší účastnice NATALART, s. r. o., Parková 11a, Plzeň.

Výrok

I. Ústavní stížnost se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 6 a § 8 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, se odmítá.

Odůvodnění

I.

Ústavnímu soudu byl dne 26. 3. 2018 doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), prostřednictvím něhož se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů.

Předtím, než se Ústavní soud začal věcí zabývat, přezkoumal podání po stránce formální a konstatoval, že podaná ústavní stížnost obsahuje veškeré náležitosti, jak je stanoví zákon o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 269 29.7.20 14:02

II.

Stěžovatelka se v řízení před Okresním soudem Plzeň-město domáhala po vedlejší účastnici splnění povinnosti spočívající v provedení umělého oplodnění za použití zárodečné buňky stěžovatelky a kryokonzervované spermie zemřelého P. P. Stěžovatelka uvedla, že je pacientkou vedlejší účastnice stejně tak, jako byl i její zesnulý manžel P. P. Vedlejší účastnice v průběhu léčby pro stěžovatelku a jejího manžela navrhla individuální léčebný postup léčby neplodnosti, poskytla jim informace o tomto postupu. Zesnulý manžel stěžovatelky podepsal dne 26. 6. 2014 informovaný souhlas s kryokonzervací spermií před léčbou neplodnosti metodami asistované reprodukce, čímž jednoznačně souhlasil, aby jeho spermie byly uchovány ve zmrazeném stavu pro pozdější oplodnění stěžovatelky. Stěžovatelka společně s manželem podepsala dne 15. 12. 2014 informovaný souhlas s léčbou neplodnosti metodou mimotělního oplodnění, rovněž vyslovili souhlas s rozmrazením a použitím spermií před léčbou neplodnosti metodami asistované reprodukce, kdy spermie měly být rozmrazeny a použity pro léčbu neplodnosti. Téhož dne podepsali manželé P. informovaný souhlas s intracytoplasmatickou injekcí spermie, kdy následně mělo být započato s postupnou aplikací hormonálních injekcí pro stěžovatelku. Manžel stěžovatelky dne 16. 6. 2015 zemřel. Stěžovatelka uvedla, že v důsledku této události se u ní výrazně zhoršil psychický stav a nebyla schopna se bezprostředně po smrti manžela podrobit aplikaci hormonálních injekcí a odběru oocytů. Vedlejší účastnice odmítla proces umělého oplodnění dokončit, a to z důvodu absence platného souhlasu manžela stěžovatelky.

Příslušný okresní soud uzavřel, že právní předpisy umožňují oplodnění jen páru. Stěžovatelka v době podání své žádosti v páru nežila, a nemůže tak ani žádat o provedení asistované reprodukce. I když zemřelý manžel stěžovatelky požádal o umělé oplodnění a udělil první informovaný souhlas s jeho provedením, nelze podle nalézacího soudu předjímat jeho další vůli v průběhu léčebného procesu a nahrazovat ji soudním rozhodnutím. Podle soudu prvního stupně není v projednávané věci dán ani prostor pro aplikaci institutu dříve vysloveného přání.

Krajský soud v Plzni k odvolání stěžovatelky rozsudek soudu prvního stupně potvrdil, když dospěl k závěru, že skutková zjištění neumožňují soudu její žalobě vyhovět.

K dovolání stěžovatelky se věcí zabýval i Nejvyšší soud, který dovolání zamítl. Ve svém rozhodnutí se velmi podrobně zabýval konkrétním případem i srovnáním jednotlivých vnitrostátních úprav. Nedospěl však k závěru, že by došlo k zásahu do práv stěžovatelky na rodinný a soukromý život. Podle Nejvyššího soudu je postup podle citovaného zákona „možný jen ‚inter vivos' (mezi živými), a to navíc jen při ‚léčbě neplodnosti', přičemž úmysl zákonodárce postihnout i vztahy vzniklé z umělého oplodnění

Sbirka_nalezu-91.indd 270 29.7.20 14:02

spermiemi mrtvého muže nelze ze samotné úpravy ani důvodové zprávy dovodit. Český právní řád – na rozdíl od právní úpravy Belgie či Nizozemí – nedovoluje umělé oplodnění spermiemi zemřelého muže, ani takové umělé oplodnění – jako Francie a Spolková republika Německo – nezakazuje a ani výslovně od poskytovatele biologického materiálu nevyžaduje prohlášení, jak má být s biologickým materiálem naloženo po jeho smrti, jako je tomu ve Velké Británii, přičemž poslední je zjevné ze znění ustanovení § 8 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách spojuje asistovanou reprodukci za účelem umělého oplodnění ženy výhradně se zdravotními důvody při ‚léčbě její neplodnosti nebo neplodnosti muže' a ustanovení § 6 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách umožňuje (dovoluje) umělé oplodnění provést ženě v jejím plodném věku, pokud její věk nepřekročil 49 let, a to na základě písemné žádosti ženy a muže, kteří tuto zdravotní službu hodlají podstoupit společně, tj. ‚neplodnému páru'. Z uvedeného je zřejmé, že po smrti muže tvořícího neplodný pár již pojmově o neplodném páru nelze uvažovat, a nelze proto ani takový neplodný pár ‚léčit'. Nelze též uvažovat o tom, že šestiměsíční lhůta stanovená v ustanovení § 6 odst. 1 věty druhé před středníkem zákona o specifických zdravotních službách představuje analogii k maximální konzervační době biologického materiálu neplodného páru. Ustanovení zákona vyžadující písemný souhlas neplodného páru, nikoliv starší šesti měsíců, navíc současně chrání i muže poskytujícího biologický materiál k početí, neboť mu umožňuje kdykoliv souhlas odvolat. V dané věci tak zcela nelze vyloučit pochybnosti stran skutečné vůle zesnulého manžela žalobkyně stát se otcem i po své smrti. Informovaný souhlas s kryokonzervací spermií totiž obsahoval výslovné ustanovení o zničení tohoto biologického materiálu v případě jeho úmrtí. Uvedené též znamená, že kryokonzervované spermie muže tvořícího neplodný pár nelze po smrti použít k léčbě tohoto páru, a to i když po smrti muže by dosud neuplynula šestiměsíční lhůta".

Stěžovatelka považuje v ústavní stížnosti napadená rozhodnutí obecných soudů za nesprávná, založená na nesprávném právním posouzení věci. Má přitom za to, že rozhodnutími bylo zasaženo do jejího práva na soukromý a rodinný život, jež je přirozeným právem člověka. Stěžovatelka uvádí, že judikatura Nejvyššího soudu i Ústavního soudu v minulosti dovodila, že k existenci rodiny nejsou třeba oba rodiče. Stěžovatelka má za to, že nelze odmítnout její nárok jen z toho důvodu, že její manžel zemřel, když tento udělil souhlas s umělým oplodněním stěžovatelky svými zmrazenými spermiemi. Obecné soudy nerespektovaly vůli manžela stěžovatelky, jehož přáním bylo zplodit potomky se svou manželkou, a to prostřednictvím umělého oplodnění. Pokud soudy docházejí k závěru, že nelze předjímat další vůli manžela stěžovatelky v průběhu procesu umělého

Sbirka_nalezu-91.indd 271 29.7.20 14:02

oplodnění, stěžovatelka vyzdvihuje, že názor soudu neodpovídá faktickému stavu věci, když pan P. P. udělil informovaný souhlas na neomezenou dobu, nepodmíněně a svůj souhlas nikdy neodvolal. Provedením umělého oplodnění stěžovatelky zárodečnými buňkami jejího zemřelého manžela nevznikne újma na právech jiných subjektů. Stěžovatelka má za to, že rozhodnutí obecných soudů je v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stěžovatelka je toho názoru, že ustanovení § 6 a § 8 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, nemůže limitovat práva stěžovatelky pro její umělé oplodnění zárodečnými buňkami jejího manžela. Stěžovatelka má rovněž za to, že nemůže být rukojmím toho, že zákon o specifických zdravotních službách neobsahuje ustanovení, které by řešilo životní situaci stěžovatelky. Z toho důvodu má stěžovatelka za to, že shora uvedená ustanovení jsou v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), a domáhá se jejich zrušení.

III.

Okresní soud Plzeň-město k předmětné ústavní stížnosti konstatoval, že podle jeho mínění není ústavní stížnost důvodná, přičemž odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí. K návrhu stěžovatelky na zrušení § 6 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb. okresní soud uvedl, že toto ustanovení považuje za ústavně konformní.

Krajský soud v Plzni k předmětné ústavní stížnosti uvedl, že návrhu stěžovatelky nelze vyhovět pro rozpor se zákonem č. 373/2011 Sb. Podle názoru krajského soudu nedošlo v řízení před obecnými soudy k zásahu do práva stěžovatelky na soukromý a rodinný život.

Nejvyšší soud ve svém vyjádření konstatoval, že věc stěžovatelky posuzoval především z pohledu, zda aplikací příslušných hmotněprávních předpisů nedojde k zásahu do práva na soukromý život zaručeného čl. 8 Úmluvy. Na základě provedeného uvážení dospěl k závěru, že nikoliv, neboť český právní řád nezbavuje stěžovatelku práva mít dítě. Pouze v případě umělého oplodnění implicitně neumožňuje užít kryokonzervovaných spermií jejího zemřelého manžela, neboť zde již není „pár", jehož neplodnost by mohla být léčena. Soudy se nemohly zabývat otázkou, zda dosažení cíle sledovaného stěžovatelkou by nebylo možné dosáhnout i jinak, např. v jurisdikci, kde je takový zákrok výslovně přípustný, i případně mimo systém všeobecného zdravotního pojištění. Nejvyšší soud má za to, že i přes absenci výslovného pravidla pro situaci, v níž se stěžovatelka nachází, nedošlo k zásahu do jejího práva na soukromý život podle čl. 8 Úmluvy.

Stěžovatelka využila svého práva repliky k vyjádření účastníků řízení a uvedla, že na počátku vztahu s vedlejším účastníkem zde skutečně existoval „pár", který měl zájem počít dítě z kryokonzervovaných spermií.

Sbirka_nalezu-91.indd 272 29.7.20 14:02

Stěžovatelka s odvoláním na vyjádření Nejvyššího soudu uvedla, že považuje za nesprávné s ohledem na možné porušení jejího práva na rodinný život, aby bylo trváno na požadavku 6měsíční lhůty souhlasu s umělým oplodněním s tím, že tento požadavek je odůvodněn odkazem na právo dítěte znát své rodiče. Stěžovatelka poukazuje, že takové zdůvodnění je v rozporu se situací, kdy dochází k oplodnění vajíčka matky ze spermatu anonymního dárce, který nemá reálně vůbec žádný vztah s matkou ani zájem s ní zakládat rodinu. Partner matky se v takovém případě stává právně otcem, aniž by měl biologický vliv na početí dítěte. Výše uvedená situace by tak byla zcela nelogicky nadřazena projednávané věci, kdy zde na počátku byli stěžovatelka a její zemřelý manžel, kteří toužili počít společné dítě. Stěžovatelce je bráněno podstoupit umělé oplodnění spermiemi zesnulého manžela s odkazem na formální překážky věci a argumentaci, že dítě má právo znát své rodiče. Podle náhledu stěžovatelky je její situace minimálně na stejné úrovni s výše popsanou situací s anonymním dárcem. Navíc, „partner" matky při umělém oplodnění spermiemi anonymního dárce může být také osobou „přizvanou" pouze za účelem splnění zákonné povinnosti, aby se k takovému umělému oplodnění dostavil pár. Stěžovatelka má za to, že je současnou právní úpravou znevýhodněna.

IV.

Ústavní soud musí nejprve připomenout, že není další instancí v soustavě obecných soudů a není zásadně oprávněn zasahovat do jejich rozhodovací činnosti, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 83, 90 a 91 Ústavy). Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy), nikoliv běžné zákonnosti. Postup v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu a výklad a aplikace jiných než ústavních předpisů jsou záležitostí obecných soudů. Jejich úloha spočívá v tom, 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. Zásah Ústavního soudu připadá v úvahu toliko při zjištění nejzávažnějších pochybení představujících porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, zejména pak, pokud by závěry obecných soudů byly hrubě nepřiléhavé a vykazovaly znaky libovůle.

Podle Ústavního soudu obecné soudy při rozhodování předmětného případu přihlédly ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo, věc po právní stránce řádně vyhodnotily a právní normy aplikovaly s ohledem na ústavní principy obsažené v Listině. S námitkami stěžovatelky, které jsou opětovně předkládány i v ústavní stížnosti, se obecné soudy dostatečně vypořádaly a svůj právní závěr podrobně zdůvodnily. Zejména Nejvyšší soud se věnoval možnému zásahu do práva stěžovatelky na soukromý a rodinný život. Opíraje se o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva,

Sbirka_nalezu-91.indd 273 29.7.20 14:02

dospěl k závěru, že právo na respektování „rodinného života“ nechrání pouhé přání založit rodinu, ale předpokládá existenci rodiny. Ta však u stěžovatelky zanikla úmrtím jejího manžela. Zásah do práva na rodinný život tedy Nejvyšší soud neshledal. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší soud i ohledně práva na respektování soukromého života. Vyšel přitom ze skutečnosti, že zákon o specifických zdravotních službách upravuje a umožňuje umělé oplodnění jen „inter vivos“ (mezi živými), a to navíc jen při „léčbě neplodnosti“, když úmysl zákonodárce postihnout i vztahy vzniklé z umělého oplodnění spermiemi mrtvého muže nelze ze samotné úpravy ani důvodové zprávy dovodit. Po smrti muže tvořícího neplodný pár již pojmově o neplodném páru nelze uvažovat, a nelze proto ani takový neplodný pár „léčit“. Nejvyšší soud tak neshledal důvod k přijetí závěru o skutečném zásahu do práva na respektování soukromého života žalobkyně, neboť i když lze námitky žalobkyně zcela chápat, obdobně jako v případě *E. proti Spojenému království* ve svém dovolání netvrdí, že by do budoucna byla zcela zbavena možnosti stát se matkou. Ve svém dovolání v zásadě mířila na skutečnost, že již nebude moct zplodit dítě se svým zesnulým manželem. Ústavní soud nemá uvedeným závěrům Nejvyššího soudu co vytknout.

Ústavní soud si je vědom toho, že shora popsaná životní situace, do níž se stěžovatelka dostala, je pro ni více než citlivá. Nicméně závěry obsažené v rozhodnutích obecných soudů považuje za ústavně konformní. Podle jeho náhledu lze v podrobnostech zcela odkázat na velmi podrobné odůvodnění Nejvyššího soudu, který si byl při svém rozhodování zjevně vědom ústavněprávního rozměru celého případu. Z analýzy právní úpravy provedené Nejvyšším soudem vyplývá, že se nejedná o téma, jež by bylo v rámci Evropy pojímáno jednotně, a ve své podstatě záleží na právní úpravě toho kterého státu. Právní úprava související s umělým oplodňováním vychází z morálních, kulturních, náboženských a etických hodnot dané společnosti. Podle Ústavního soudu je tak především na zákonodárci, aby stanovil podmínky a pravidla pro vznik života jiným než tradičním způsobem. Ústavní soud považuje v souvislosti s projednávaným případem za podstatnou především okolnost zmíněnou i Nejvyšším soudem, a to že v tomto případu „nelze vyloučit pochybnosti stran skutečné vůle zesnulého manžela žalobkyně stát se otcem i po své smrti. Informovaný souhlas s kryokonzervací spermií totiž obsahoval výslovné ustanovení o zničení tohoto biologického materiálu v případě jeho úmrtí. Uvedené též znamená, že kryokonzervované spermie muže tvořícího neplodný pár nelze po smrti použít k léčbě tohoto páru, a to i když po smrti muže by dosud neuplynula šestiměsíční lhůta“. S takovým závěrem Ústavní soud souhlasí.

Sbirka_nalezu-91.indd 274 29.7.20 14:02

Jelikož Ústavní soud neshledal porušení práva stěžovatelky na respektování jejího rodinného a soukromého života, ústavní stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Z § 74 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že návrh na zrušení zákona či jiného právního předpisu má akcesorickou povahu, protože jej lze podat pouze spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí orgánu veřejné moci vydanému na základě aplikace napadeného právního předpisu či jeho části a tento návrh „sdílí osud" ústavní stížnosti. Byla-li ústavní stížnost zamítnuta, nebyla naplněna základní podmínka možného projednání návrhu na zrušení zákona, a proto Ústavní soud akcesorický návrh na zrušení části zákona odmítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Davida Uhlíře

S nálezem I. senátu v této věci (dále též jen „nález") nesouhlasím a uplatňuji vůči němu podle ustanovení § 22 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Mám za to, že všechny napadené rozsudky měly být zrušeny a napadená ustanovení zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, měla být vyložena ústavně konformním způsobem.

Rozhodnutí muže a ženy počít spolu dítě je jejich výsostným soukromým právem, do kterého nepřísluší státu zasahovat. Zásadně platí, že není snad většího *privatissima* v rodinném životě než početí dítěte a rodičovství. Stejně tak je respektována svobodná vůle ženy rozhodnout, nejen zda chce dítě počít, ale také zda chce již počaté dítě donosit, i zde zákon respektuje toto rozhodnutí jako součást práva na soukromý život. Ochranu těchto práv poskytuje každému Listina základních práv a svobod v čl. 10 odst. 2. Jsou zde sice výjimečné a eugenicky zdůvodnitelné případy, jako jsou kupříkladu omezení daná trestním zákoníkem v ustanovení o trestnosti soulože mezi příbuznými, obdobný význam má také ustanovení § 6 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách, které neumožňuje provedení umělého oplodnění v případě páru, u kterého existuje příbuzenský vztah vylučující uzavření manželství. Tyto výjimečné případy se však netýkají nijak posuzované věci.

Lékařské techniky asistované reprodukce umožňují mít dítě i těm párům, které nejsou schopny počít přirozenou cestou. Vzhledem k tomu, že početí s pomocí technik asistované reprodukce vyžaduje součinnost zdravotnického zařízení a že asistovaná reprodukce je v podstatné míře hrazena z prostředků veřejného zdravotního pojištění, otevřela se státu možnost i potřeba vstoupit na toto pole soukromého a rodinného života a zákonem lidskou reprodukci regulovat, pokud je provozována za asistence lékaře. Tato regulace však určitými způsoby omezuje základní práva na soukromí

Sbirka_nalezu-91.indd 275 29.7.20 14:02

a rodinný život, například stanovením horní věkové hranice pro provedení umělého oplodnění. Všechna tato omezení je však třeba vykládat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při jejich používání musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Omezujícími ustanoveními jsou v tomto případě ustanovení § 6 odst. 1 a § 8 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách, podle kterých žádost neplodného páru o umělé oplodnění nesmí být starší než 6 měsíců a před každým provedením umělého oplodnění musí neplodný pár udělit písemný souhlas. Je třeba si objasnit, k jakému účelu tato omezení slouží. Soudím, že tato omezení slouží jen k tomu, aby nedošlo k početí bez souhlasu muže, který se má stát otcem dítěte. Soudy však tato omezení vyložily v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny a zneužily je k tomu, aby zabránily dokončení již zahájené léčby neplodného páru poté, kdy muž z tohoto páru zemřel.

Z žádného ustanovení českého právního řádu neplyne, že by užití spermatu po smrti muže, který sperma daroval, bylo vyloučeno z použití k asistované reprodukci, v širším pohledu lze konstatovat, že to stejné platí pro embryo, jestliže jeden z biologických rodičů nebo i oba zemřeli. Dárcovství zárodečných buněk nebo embrya se běžně provádí, aniž by zdravotnické zařízení ověřovalo, zda anonymní dárce či dárci jsou dosud naživu. Nespatřuji žádný rozumný důvod, proč by na pozici neanonymního dárce mělo být nahlíženo přísněji než na pozici dárce anonymního.

Za situace, kdy žádné výslovné ustanovení zákona nezakazuje užití zmrazeného spermatu po smrti jeho dárce, je namístě vycházet z přání zemřelého. Respektování přání jedince i po jeho smrti je výrazným kulturním institutem, na kterém je založeno celé dědické právo a které je společné takřka všem kulturám. Ani v tomto případě, kdy se nejedná o hmotný statek jako v řízení dědickém, ale o nejintimnější prvek lidského soukromí, nemělo být v řízení před soudy rozhodováno, aniž by bylo nejdříve zjištěno skutečné přání zemřelého a zvážen jeho význam.

Jsem přesvědčen, že usuzovat na přání zemřelého jen z textu předtištěného „Poučení a informovaného souhlasu s kryokonzervací (zmražením) spermií před léčbou neplodnosti metodami asistované reprodukce“ je nedostatečné. Text, o který je opřeno napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu, zní doslova jen takto: „Skladování spermií bude ukončeno také v případě úmrtí muže, nebylo-li jednoznačně určeno jinak.“

Bez toho, aby bylo zjištěno, co vedlo muže ve věku 32 let k žádosti o kryokonzervaci spermií, jaký byl jeho zdravotní stav, jaké představy o výsledku asistované reprodukce měl, jaké měl motivy ke svému rozhodnutí, jak se vyjadřoval před svými nejbližšími, nelze učinit spolehlivý závěr o tom, jaké bylo jeho přání. A nebylo-li zjištěno jeho přání, nelze říci, zda

Sbirka_nalezu-91.indd 276 29.7.20 14:02

napadená rozhodnutí soudů jsou v souladu nebo v rozporu s jeho předsmrtným přáním, přičemž akceptování takového přání považuji za zcela zásadní projev respektu státu k autonomní sféře člověka. I v oblasti podústavního práva je tento požadavek vyjádřen, a to výslovně v § 81 odst. 1 občanského zákoníku, podle kterého „chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého".

Také nemohu přijmout takový výklad práva, podle kterého se pro užití orgánů zemřelého pro účely transplantace jeho stanovisko nejen respektuje, ale dokonce se souhlasné stanovisko presumuje, zatímco pro případ užití zmrazeného spermatu se považuje stanovisko zemřelého za irelevantní.

Zákon je lidský výtvor, a má proto sloužit lidské společnosti jako celku i člověku jako jednotlivci. Nesdílím pojetí, podle kterého by měli společnost a jedinec sloužit doslovnému výkladu zákona, to vychází z přesvědčení o nadpozemském původu a významu textu zákona. Dovolím si připomenout mnohokrát opakovanou myšlenku Ústavního soudu, a to, že obecný soud není vázán doslovným zněním zákona absolutně, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona. Podstatné je zde to, že výklad zákona, který by umožnil stěžovatelce dítě počít, by nijak nepoškodil práva jiných subjektů. Samotné zdravotnické zařízení, které bylo účastníkem řízení před obecnými soudy, vyjádřilo ochotu uzavřít v této věci smír a provést úkony asistované reprodukce. Jediné osoby, kterých by se narození dítěte přímo osobně dotklo, tedy rodiče zesnulého manžela stěžovatelky, potencionální prarodiče dítěte, s přáním stěžovatelky vyjádřily souhlas.

Považuji v této souvislosti za významné, že jak zdravotnické zařízení, které bylo účastníkem řízení před obecnými soudy, tak soudy samotné ve svých vyjádřeních a rozhodnutích opakovaně vyjadřovaly pochopení pro přání stěžovatelky počít dítě, ale nedokázaly a možná ani nebyly ochotny příslušná ustanovení zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, vyložit ústavně konformně a současně vyhovět životně zcela zásadnímu přání stěžovatelky. V širším pohledu je třeba připomenout také čl. 6 odst. 1 Listiny, podle kterého každý má právo na život a lidský život je hoden ochrany již před narozením. Jistěže nelze říci, že i dosud nepočaté a nenarozené dítě má potencionální právo na život, ale nejde spravedlivě zdůvodnit, proč je této naděje na život v posuzovaném případě zbaveno dítě jen pro to, že jeho biologický otec zemřel, a proč je této naděje zbavena i stěžovatelka, která si přeje být jeho matkou.

Má-li být naplněna maxima, že rodičovství je pod ochranou zákona, a má-li být odvrácen populační úpadek národa a naší země, měl by stát vítat přání a ochotu každého páru a každé ženy počít, porodit a vychovat

Sbirka_nalezu-91.indd 277 29.7.20 14:02

každé dítě, které může spatřit světlo světa, nikoliv hledat důvody a způsoby, jak početí a narození dítěte ztížit či znemožnit.

Věřím, že názor mých kolegů vyjádřený v tomto nálezu je závazný a platný jenom pro tento čas a pro tento případ. Vztah státní moci k rodičovství prošel v posledních několika generacích zásadními změnami, počínaje zrovnoprávněním dětí narozených v manželství i mimo ně a konče změnou zákona, která umožnila využití asistované reprodukce k početí dítěte i nesezdaným párům. Již dnes jsou mnohé země, kde by stěžovatelce byly kladeny menší překážky k tomu, aby počala dítě za pomoci asistované reprodukce a zmrazeného spermatu svého zesnulého manžela. Pohled evropských zemí na problematiku asistované reprodukce je značně variabilní v místě i čase, jak podrobně objasnil Nejvyšší soud v odůvodnění rozsudku 21 Cdo 4020/2017-134. Byť s výrokem rozsudku nesouhlasím, pečlivost, kterou senát Nejvyššího soudu věci věnoval, zaslouží uznání a dle mého soudu též nasvědčuje tomu, že v metaprávní rovině obecné soudy přání stěžovatelky akceptovaly.

Doufám, že v budoucnu dojde ke změně a liberalizaci zákona nebo plénum Ústavního soudu bude mít příležitost rozhodnout podle § 11 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu o stanovisku k právnímu názoru jiného senátu, který se bude v obdobné, leč jiné věci odchylovat od právního názoru obsaženého v dnešním nálezu sp. zn. I. ÚS 1099/18. Obávám se však, že to již pro stěžovatelku nebude mít praktický význam.

Sbirka_nalezu-91.indd 278 29.7.20 14:02

Č. 184
K náhradě nákladů exekuce při zastavení exekučního řízení pro neplatnost rozhodčí doložky v exekučním titulu

I. Jestliže soudní exekutor či exekuční soud dospějí k závěru, že náklady exekuce a exekučního řízení má nést povinný (v situaci, kdy exekuční řízení bylo zastaveno z důvodu, že exekuční titul byl vydán na základě absolutně neplatné rozhodčí doložky a návrh na nařízení exekuce byl podán po sjednocení rozhodovací praxe obecných soudů stran této otázky), pak je třeba, aby tento svůj závěr – odklánějící se od ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu i Nejvyššího soudu – dostatečně fundovaně podložili. Neučiní-li tak, resp. založí-li svoji argumentaci na poukazech na nepřiléhavou rozhodovací praxi Ústavního soudu či Nejvyššího soudu, poruší právo účastníka řízení na soudní ochranu a na spravedlivý proces, jehož integrální součástí jsou i principy předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany oprávněné důvěry v právo.

II. Chtějí-li soudní exekutor či exekuční soud užít moderačního práva, které jim poskytuje § 150 o. s. ř., nelze se spokojit s pouhým odkazem na pasivitu jednoho z účastníků řízení, musejí tak učinit při zohlednění všech relevantních skutkových okolností dané věci. K těm patří i fakt, že oprávněný si měl být (s ohledem na své postavení profesionála v oblasti poskytování úvěrů) vědom toho, že od počátku v exekučním řízení uplatňuje nezpůsobilý exekuční titul, a tento protiprávní stav nadále vědomě udržoval.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Jaromíra Jirsy – ze dne 12. listopadu 2018 sp. zn. IV. ÚS 2728/17 ve věci ústavní stížnosti Blanky Sokolovičové, zastoupené Mgr. Petrem Němcem, advokátem, se sídlem Mendíků 1396/9, Praha 4, proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. června 2017 č. j. 20 Co 139/2017-71 a proti usnesení soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla, Exekutorský úřad Plzeň-město, ze dne 21. dubna 2017 č. j. 094 EX 02842/11-059 o zastavení exekuce a náhradě exekučních nákladů, za účasti 1. Krajského soudu v Hradci Králové, 2. soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla, Exekutorský úřad Plzeň-město, Palackého nám. 28, Plzeň, a 3. Okresního soudu v Trutnově jako účastníků řízení a PROFI CREDIT Czech, a. s., se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, IČO 61860069, jako vedlejší účastnice řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 279 29.7.20 14:02

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. června 2017 č. j. 20 Co 139/2017-71 a usnesením soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla, Exekutorský úřad Plzeň-město, ze dne 21. dubna 2017 č. j. 094 EX 02842/11-059 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i právo vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. června 2017 č. j. 20 Co 139/2017-71, jakož i usnesení soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla, Exekutorský úřad Plzeň-město, ze dne 21. dubna 2017 č. j. 094 EX 02842/11-059, ve výrocích II a III, se proto ruší.

Odůvodnění

I. Stěžovatelkou namítané zásahy do základních práv

1. Ústavní soud obdržel návrh podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), kterým se Blanka Sokolovičová (dále jen „stěžovatelka“ nebo „povinná“) domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo zasaženo do jejích základních práv garantovaných čl. 1, čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Stěžovatelka (povinná) namítá, že na základě jejího návrhu došlo k zastavení exekuce prováděné Mgr. Martinem Tunklem, Exekutorský úřad Plzeň-město (dále též jen „soudní exekutor“), vedené pro částku 162 355 Kč s příslušenstvím. Důvodem zastavení exekuce bylo, že rozhodčí nález, na jehož základě byla daná exekuce zahájena, představoval nezpůsobilý exekuční titul ve smyslu § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. Stěžovatelka je přesvědčena, že obchodní společnost PROFI CREDIT Czech, a. s., (dále jen „vedlejší účastnice“ nebo „oprávněná“) si při podání exekučního návrhu měla být vědoma změny v judikatuře obecných soudů stran posuzování platnosti rozhodčích doložek vydaných rozhodcem určeným *ad hoc*. Jestliže i přesto podala dne 17. července 2011 exekuční návrh opírající se o rozhodčí nález, který ve světle dané judikatury nemohl sloužit jako exekuční titul, zavinila následné zastavení exekuce a měla být zavázána k náhradě

Sbirka_nalezu-91.indd 280 29.7.20 14:02

nákladů exekuce, jakož i k náhradě nákladů řízení stěžovatelky. Protože však – přes odkazy stěžovatelky na příslušnou judikaturu Nejvyššího soudu i Ústavního soudu – soudní exekutor a následně i Krajský soud v Hradci Králově (dále též jen „krajský soud") uložili stěžovatelce uhradit soudnímu exekutorovi náhradu nákladů exekuce ve výši 14 757,50 Kč a nepřiznali jí ani náhradu nákladů řízení, zasáhli do jejích ústavně zaručených základních práv, především pak do práva vlastnit majetek a práva na spravedlivý proces. Z tohoto důvodu se stěžovatelka domáhá zrušení označených rozhodnutí.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

3. Z obsahu ústavní stížnosti, z napadených rozhodnutí a ze spisu vedeného u soudního exekutora pod sp. zn. 094 EX 02842/11 Ústavní soud zjistil následující:

4. Rozhodčím nálezem vydaným JUDr. Jiřím Kolaříkem, rozhodcem Rozhodčí společnosti Pardubice, s. r. o., IČO 27531465, dne 13. ledna 2011 č. j. 102 Rozh 3930/2010-9 byla stěžovatelka (povinná) zavázána zaplatit vedlejší účastnici (oprávněné) směnečnou sumu ve výši 162 355 Kč s příslušenstvím, včetně poplatku za rozhodčí řízení ve výši 1 100 Kč. Uvedenou částku měla povinná uhradit společně a nerozdílně s panem Dušanem Růžičkou, který s oprávněnou uzavřel dne 26. srpna 2009 smlouvu o revolvingovém úvěru (dále jen „smlouva o úvěru"), na jejímž základě mu mělo být vyplaceno 41 000 Kč (povinná byla v dané smlouvě uvedena jakožto spoludlužník). K zajištění závazku z uvedené smlouvy byla užita blankosměnka.

5. Oprávněná dne 15. července 2011 podala návrh na nařízení exekuce. Usnesením ze dne 18. srpna 2011 č. j. 26 EXE 2664/2011-7 Okresní soud v Trutnově (dále jen „exekuční soud") nařídil exekuci na majetek povinné k uspokojení shora označené pohledávky oprávněné a jejím provedením pověřil soudního exekutora.

6. Dne 4. dubna 2017 podala povinná, prostřednictvím svého současného právního zástupce, návrh na zastavení a odklad exekuce, v němž uvedla, že rozhodčí nález byl v dané věci vydán na základě částečně neplatné rozhodčí doložky, a nemůže proto představovat platný exekuční titul, pročež je třeba exekuci zastavit. Ohledně nákladů exekuce povinná uvedla, že tyto zavinila oprávněná, která o neplatnosti sjednané rozhodčí doložky měla v době podání návrhu na nařízení exekuce vědět (k tomu povinná poukázala na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. května 2009 sp. zn. 12 Cmo 496/2008, uveřejněné pod č. 45/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, jakož i na řadu rozhodnutí Nejvyššího soudu). Oprávněná s návrhem na zastavení exekuce souhlasila. Neztotožnila se ale s argumentací povinné co do zavinění nákladů exekuce. Uvedla, že v době podání návrhu na nařízení exekuce byla

Sbirka_nalezu-91.indd 281 29.7.20 14:02

v dobré víře o tom, že rozhodčí nález představuje vykonatelný exekuční titul, čemuž prý nasvědčovala i rozhodovací praxe soudů nižších stupňů. Teprve postupem času došlo ke změně náhledu obecných soudů na platnost rozhodčích doložek, v nichž byl rozhodce určen *ad hoc* jednou ze smluvních stran.

7. Usnesením ze dne 21. dubna 2017 č. j. 094 EX 02842/11-059 soudní exekutor zastavil exekuci (výrok I) a rozhodl, že povinná má uhradit soudnímu exekutorovi náhradu nákladů exekuce ve výši 14 757,50 Kč (výrok II) a dále že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení (výrok III). Své rozhodnutí soudní exekutor odůvodnil odkazem na judikaturu Ústavního soudu, dle níž nelze v případě zastavení exekuce z důvodu neplatné rozhodčí doložky uložit povinnost nést náklady řízení soudnímu exekutorovi, neboť ten nijak nepochybil. Dále soudní exekutor poukázal na závěry Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, z nichž se podává, že pokud oprávněný podal návrh na nařízení exekuce na podkladě vykonatelného exekučního titulu, který byl zrušen (pročež byla následně exekuce zastavena), nelze vyvodit zavinění za zastavení exekuce ani na straně oprávněného. Soudní exekutor proto následně zvažoval, kterému z účastníků řízení uložit povinnosti nahradit náklady exekuce, přičemž připomněl, že dle judikatury Ústavního soudu lze takovou povinnost uložit oprávněnému zcela výjimečně. V projednávané věci byl přitom dle soudního exekutora oprávněný v dobré víře o exekučním titulu, a proto je třeba náhradu nákladů exekuce uložit povinné. Závěrem soudní exekutor s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a na ustanovení § 150 o. s. ř. doplnil, že povinná měla k dispozici vícero institutů, jimiž mohla řízení zvrátit již před nařízením exekuce, což však neučinila a po celou jeho dobu byla zcela pasivní. Proto povinné nepřiznal ani náhradu nákladů řízení před soudním exekutorem.

8. Proti výrokům II a III usnesení soudního exekutora podala povinná odvolání, o němž Krajský soud v Hradci Králové rozhodl usnesením ze dne 22. června 2017 č. j. 20 Co 139/2017-71 tak, že napadené usnesení potvrdil a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud poukázal na důvody usnesení Ústavního soudu ze dne 19. července 2016 sp. zn. IV. ÚS 2860/15 (které je veřejnosti dostupné, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, na webové stránce http://nalus.usoud.cz/), z něhož prý plyne, že tím, kdo by měl být v tomto případě zavázán nahradit náklady exekuce (soudního exekutora), je povinná. Stran výroku o náhradě nákladů účastníků řízení krajský soud uvedl, že si je vědom rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, dle které by v těchto případech měl nést náklady řízení oprávněný, nicméně poukázal na několik rozhodnutí Ústavního soudu, v nichž byl dle něj vysloven názor opačný. Nadto zde byl dle krajského soudu dán ještě

Sbirka_nalezu-91.indd 282 29.7.20 14:02

další důvod, pro který bylo třeba povinné náhradu nákladů exekuce nepřiznat – tím je skutečnost, že povinná si od oprávněné půjčila peněžní prostředky, které se jí zavázala splácet, což však neučinila, a není zřejmé, jak daný dluh hodlá nyní uhradit. Krajský soud proto vyslovil přesvědčení, že v dané věci je třeba aplikovat § 150 o. s. ř. a náhradu nákladů řízení nepřiznat žádnému z jeho účastníků.

III. Argumentace stěžovatelky

9. Stěžovatelka na úvod své ústavní stížnosti konstatuje, že v projednávané věci jde o částku 29 676,80 Kč, sestávající z náhrady nákladů exekuce ve výši 14 757,50 Kč, které byla povinna uhradit soudnímu exekutorovi, a náhrady nákladů řízení, které jí nebyly přiznány a které za řízení před soudním exekutorem a krajským soudem činily celkem 14 919,30 Kč. V kontextu všech okolností projednávané věci přitom stěžovatelka uvedené částky nepovažuje za bagatelní ve smyslu judikatury Ústavního soudu a je přesvědčena, že Ústavní soud by se měl její věcí meritorně zabývat.

10. Stěžovatelka předně brojí proti závěru, že vedlejší účastnice (oprávněná) nemohla v době podání exekučního návrhu předvídat změnu rozhodovací praxe obecných soudů týkající se posuzování platnosti rozhodčích doložek neobsahujících přímé určení rozhodce *ad hoc*, resp. konkrétní způsob jeho určení, ale odkazujících na rozhodčí řád vydaný právnickou osobou, která není stálým rozhodčím soudem. Ke sjednocení rozhodovací praxe v tomto směru totiž dle stěžovatelky došlo již na základě usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2011 sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, uveřejněného pod č. 121/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, což ostatně konstatoval ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1274/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 114/85 SbNU 861) i Ústavní soud. Jestliže tedy dne 18. srpna 2011 exekuční soud nařídil exekuci na její majetek, stalo se tak v době, kdy vedlejší účastnici již muselo být zřejmé, že exekuci na základě vydaného rozhodčího nálezu v této věci vést nelze. Přesto však dle stěžovatelky vedlejší účastnice po dobu téměř šesti let vědomě zachovávala protiprávní stav.

11. Co se týče odkazů krajského soudu na judikaturu Ústavního soudu, má stěžovatelka za to, že tato na poměry projednávané věci nedopadá, mimo jiné proto, že v její věci byla exekuce nařízena po 11. květnu 2011, kteréžto datum je z hlediska posouzení této věci rozhodné (k tomu stěžovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1274/16 ze dne 27. 6. 2017). Jde-li o nepřiznání náhrady nákladů řízení (o návrhu stěžovatelky na zastavení exekuce a o odvolání proti usnesení soudního exekutora) s odkazem na § 150 o. s. ř. a s odůvodněním, že přiznání náhrady nákladů stěžovatelce by bylo vůči vedlejší účastnici nepřiměřeně tvrdé a nespravedlivé, pak má stěžovatelka za to, že daný závěr krajského soudu

Sbirka_nalezu-91.indd 283 29.7.20 14:02

nelze považovat za dostatečně odůvodněný a mající oporu v (ne)provedeném dokazování. K tomu stěžovatelka předkládá Ústavnímu soudu obsáhlé hodnocení platnosti smlouvy o úvěru a srovnání celkově vymožené částky s výší poskytnutého úvěru; nadto v případě vedlejší účastnice, která za rok 2016 dosáhla čistého účetního zisku ve výši 173 933 000 Kč, nelze dle stěžovatelky hovořit ani o přílišné tvrdosti.

12. Stěžovatelka dále uvádí, že si je vědoma rozhodovací praxe Ústavního soudu, která aprobovala jak závěr, že v obdobných věcech náleží náhrada nákladů řízení povinnému, jakož i že mu nenáleží. Stěžovatelka však zdůrazňuje, že takový závěr má být náležitě odůvodněn, což v projednávané věci nebyl. V tomto duchu dále poukázala na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1274/16, jehož závěry jsou pro posouzení této věci stěžejní a od nichž se soudní exekutor i krajský soud nedůvodně odchýlili. Obdobnou námitku, tj. opomenutí pro věc rozhodné judikatury, pak stěžovatelka vznáší i ve vztahu k jí zmiňovaném usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. května 2014 sp. zn. 21 Cdo 402/2014, jež prý krajský soud zcela opomenul. Uvedený postup krajského soudu přitom dle stěžovatelky představuje zásah do čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i do principu právní jistoty, principu předvídatelnosti práva, principu legitimního očekávání a principu rovnosti.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

13. Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud účastníky a vedlejší účastnici řízení, aby se vyjádřili k podané ústavní stížnosti.

14. Krajský soud ve svém vyjádření uvedl, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou a akcentoval důvody, pro které potvrdil rozhodnutí soudního exekutora ohledně nepřiznání náhrady nákladů exekuce stěžovatelce. Zdůraznil, že to byla stěžovatelka, kdo se zavázal vrátit poskytnuté finanční prostředky, přičemž tuto svoji povinnost nesplnila a dle krajského soudu by bylo nespravedlivé vedlejší účastnici „sankcionovat“ povinností nahradit náklady řízení tomu, kdo si vůči němu nesplnil svoji povinnost z uzavřené smlouvy. Dle krajského soudu je rovněž nedůvodné přenášet veškerou odpovědnost na vedlejší účastnici, jestliže stěžovatelka měla dostatek prostředků, jak se bránit jak v rozhodčím, tak následně i v exekučním řízení, a vzniku nákladů tak mohla předejít.

15. Soudní exekutor ve svém vyjádření předně poukázal na bagatelní charakter částek, o které v projednávané věci jde, jakož i na skutečnost, že jde o částky představující náklady exekučního řízení. Co se týče ústavní stížností napadeného usnesení, soudní exekutor především vyzdvihl, že dané rozhodnutí je dostatečně a přesvědčivě odůvodněno, včetně důvodů aplikace § 150 o. s. ř. Stran argumentace stěžovatelky uvedené v ústavní

Sbirka_nalezu-91.indd 284 29.7.20 14:02

stížnosti rovněž konstatoval, že tato byla po dobu více než šesti let, co probíhalo rozhodčí a posléze exekuční řízení, zcela pasivní (k čemuž opětovně poukázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 82/16 ze dne 24. 5. 2016). Závěrem soudní exekutor Ústavnímu soudu navrhl, aby ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou.

16. Vedlejší účastnice řízení ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázala na závěry usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 82/16, jakož i na vývoj v rozhodování obecných soudů a Ústavního ve věcech (ne)platnosti rozhodčích doložek, které neobsahují přímé určení rozhodce *ad hoc*, resp. konkrétní způsob jeho určení, ale odkazují na rozhodčí řád vydaný právnickou osobou, která není stálým rozhodčím soudem. Dále vedlejší účastnice poukázala i na současnou rozhodovací praxi před soudy nižších stupňů týkající se rozhodování o náhradě nákladů účastníků exekučního řízení, z níž se prý podává silný akcent na prosazení zásady *vigilantibus iura scripta sunt*. Dle vedlejší účastnice tak soudní exekutor i krajský soud dostatečně reflektovaly konkrétní skutkové okolnosti dané věci, pročež jejich rozhodnutí o nákladech exekuce považuje za správná a navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl či zamítl.

17. Ústavní soud následně zaslal vyjádření účastníků řízení stěžovatelce k replice. U vyjádření vedlejší účastnice řízení takový postup nepovažoval z důvodu procesní ekonomie za přínosný, neboť z obsahu vyjádření se nepodávaly žádné nové argumenty, které by stěžovatelce z průběhu dosavadního řízení již nebyly známy.

18. Stěžovatelka ve své replice předně poukázala na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1707/17 ze dne 20. 12. 2017 (N 237/87 SbNU 841), jakož i usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014, s nimiž prý jsou závěry usnesení krajského soudu v rozporu, což následně velice podrobně rozvedla, a dodala, že dlužník není povinen se na své vlastní náklady bránit protiprávnímu jednání věřitele, kterému naopak žádná sankce v podobě náhrady nákladů řízení dlužníka nehrozí. Jde-li o poukaz na pasivitu stěžovatelky v průběhu rozhodčího a exekučního řízení, považuje stěžovatelka za nezbytné dodat, že oproti vedlejší účastnici není profesionálem v oblasti vymáhání pohledávek a nemá vlastní právní oddělení; především ale zdůraznila, že vedlejší účastnice si protiprávnosti vedení exekuce byla vědoma dlouhodobě a nic v této věci také neučinila (k tomu stěžovatelka poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2014 sp. zn. 33 Cdo 2504/2014, vydaný ve věci vedlejší účastnice). Stěžovatelka dodává, že rovněž krajskému soudu podřízený exekuční soud neměl exekuci nikdy nařídit, eventuálně ji měl následně *ex officio* zastavit.

19. K námitce krajského soudu ohledně neznalosti konkrétních okolností projednávané věci jejím právním zástupcem stěžovatelka namítá, že tyto okolnosti nejsou (protože v dané věci nešlo o nic jiného než o otázku

Sbirka_nalezu-91.indd 285 29.7.20 14:02

platnosti rozhodčí doložky) z hlediska podaného návrhu na zastavení exekuce relevantní. Dne 29. října 2018 stěžovatelka doplnila svoji ústavní stížnost o obecné výhrady k postupu obecných soudů a oprávněných při vedení exekucí na základě neplatných rozhodčích doložek s tím, že tento problém je systémový.

V. Posouzení podmínek řízení

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

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

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Vlastní přezkum

23. Ústavní soud shledal argumentaci stěžovatelky obsaženou v ústavní stížnosti jako důvodnou, a proto ústavní stížnosti vyhověl.

VIIa. Obecná východiska

24. Ústavní soud opakovaně připomíná, že není další „superrevizní“ instancí v systému obecné justice. V souladu s čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je jeho posláním ochrana ústavnosti, především pak ochrana základních lidských práv a svobod, garantovaných ústavním pořádkem a zvláště Listinou. Ústavní soud při incidenční kontrole ústavnosti, tedy v procesu rozhodování o ústavních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, neposuzuje otázku možného porušení práv fyzických a právnických osob, která vyplývají z práva podústavního, neboť k tomu jsou povolány soudy obecné (čl. 90 Ústavy).

25. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je proto Ústavní soud oprávněn zasahovat zcela výjimečně, v situacích, kdy rozhodnutí obecných soudů zasahují do ústavně garantovaných základních práv či svobod, k jejichž ochraně jsou soudy primárně povolány (článek 4 Ústavy). Přezkumná činnost Ústavního soudu je v takových případech omezena na zjištění, zda v řízení, které předcházelo napadenému rozhodnutí, obecné soudy, resp.

Sbirka_nalezu-91.indd 286 29.7.20 14:02

orgán veřejné moci, postupovaly uvnitř ústavních limitů jejich činnosti, anebo zda z těchto mezí vybočily, např. v důsledku ústavně nepřípustné svévole [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 606/04 ze dne 15. 9. 2005 (N 177/38 SbNU 421), sp. zn. III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), sp. zn. IV. ÚS 369/06 ze dne 7. 11. 2006 (N 206/43 SbNU 303) či sp. zn. III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371)], anebo zda napadené soudní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, resp. postrádalo řádné, srozumitelné a logické odůvodnění [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), sp. zn. II. ÚS 1842/12 ze dne 27. 8. 2013 (N 154/70 SbNU 425) či sp. zn. III. ÚS 1836/13 ze dne 27. 2. 2014 (N 24/72 SbNU 275)].

26. Ústavní soud konstatuje, že v projednávané věci jde především o posouzení naplnění dílčích aspektů práva na spravedlivý proces ve smyslu hlavy páté Listiny a článku 6 odst. 1 Úmluvy – zákazu svévolného rozhodování a principu ochrany oprávněné důvěry v právo (principu právní jistoty).

27. Jak Ústavní soud konstatoval již mnohokrát, součástí ústavních záruk spravedlivého procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny, je požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257) nebo sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí. V obsahu odůvodnění se proto soudy musí adekvátně vypořádat i s návrhy a argumenty uplatněnými účastníky řízení [srov. např. nález Ústavního soudu zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565) ze dne 22. 9. 2009 anebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 360/99 ze dne 25. 10. 1999 (U 68/16 SbNU 363)]. Zároveň platí, že předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků jsou dle judikatury Ústavního soudu součástí spravedlivého procesu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 235/59 SbNU 391), sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. 5. 2013 (N 95/69 SbNU 457) či sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 52/73 SbNU 59)]. Ústavní soud v tomto kontextu také připomíná, že ke znakům právního státu patří princip právní jistoty a z něj plynoucí princip ochrany oprávněné důvěry v právo, který zahrnuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů ve stejných případech shodným způsobem a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů včetně soudů. Předvídatelnost soudního rozhodnutí je významným principem soudního rozhodování v demokratickém právním státě a ústavně chráněnou zárukou spravedlivého procesu [viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1663/16 ze dne 30. 11. 2016 (N 230/83SbNU 583)].

28. Z těchto principů nicméně nevyplývá kategorická neměnnost výkladu či aplikace práva obecnými soudy, nýbrž požadavek, aby změna

Sbirka_nalezu-91.indd 287 29.7.20 14:02

interpretace či aplikace práva byla s ohledem na konkrétní okolnosti předvídatelná, resp. aby tato změna byla alespoň transparentně odůvodněna a opírala se o akceptovatelné racionální a objektivní důvody. Pouze takto transparentně vyložené úvahy, odůvodňující rozdílný postup nezávislého soudu, vylučují libovůli při aplikaci práva [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 470/97 ze dne 25. 11. 1999 (N 163/16 SbNU 203) či sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)]. Rovnost a předvídatelnost tedy Ústavní soud nevnímá absolutně, neboť i dvě rozdílná řešení (v rovině podústavního práva) v téže věci mohou být ústavně konformní, a to za podmínky, že obě tato řešení jsou řádně, racionálně a ústavně konformně odůvodněna [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1189/15 ze dne 13. 12. 2016 (N 240/83 SbNU 739) anebo sp. zn. III. ÚS 1441/17 ze dne 19. 12. 2017 (N 234/87 SbNU 801)]. Jinak řečeno, pojmovým znakem rozhodovací činnosti soudů je i přípustnost určitého judikatorního vývoje, který se projevuje jednak skutkovými či právními distinkcemi od rozhodnutí předchozích a také v existenci tzv. judikatorních odklonů, kdy se soud vědomě odliší od právního názoru či postupu, který zastával v minulosti. Tento odklon je tedy z ústavněprávního hlediska zásadně možný, nicméně tato jeho přípustnost je podmíněna přesvědčivým a racionálním odůvodněním.

29. Z hlediska projednávané věci Ústavní soud považuje za nezbytné připomenout, že při posuzování problematiky nákladů řízení, která představuje ve vztahu k meritu řízení problematiku jednoznačně podružnou, postupuje nanejvýš zdrženlivě. Ke kasaci rozhodnutí, resp. výroku o nákladech řízení, proto Ústavní soud přistupuje pouze ve výjimečných případech, jestliže např. zjistí, že došlo k porušení práva na spravedlivý proces nebo k porušení jiného ústavně garantovaného základního práva. Uvedené jednoznačně plyne ze skutečnosti, že i rozhodování o nákladech řízení totiž tvoří integrální součást soudního řízení jako celku, a proto i na tuto jeho část dopadají postuláty spravedlivého procesu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3776/16 ze dne 27. 3. 2017 (N 51/84 SbNU 595), sp. zn. IV. ÚS 3929/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 190/87 SbNU 147) či sp. zn. I. ÚS 1707/17 ze dne 20. 12. 2017 (N 237/87 SbNU 841)]. Jinak řečeno, ač jde o rozhodování o nákladech řízení, považuje Ústavní soud za nutné vyslovit, že i taková rozhodnutí mají výjimečně ústavní potenciál, jde-li o vadnost kvalifikovanou, svým významem zasahující do sféry základního práva účastníka řízení na efektivní soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, popř. i do základního práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

30. Vedle toho Ústavní soud při posuzování rozhodnutí orgánů veřejné moci konstantně přihlíží i k tomu, jak intenzivně jejich eventuální pochybení zasahují do sféry jednotlivce. Proto obvykle odmítá ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím o částkách, jež jsou bagatelní. Je při tom veden úvahou, že tyto částky již s ohledem na svou výši nejsou schopny

Sbirka_nalezu-91.indd 288 29.7.20 14:02

představovat porušení základních práv a svobod. Ústavní soud tím zároveň zajišťuje, že se bude moci plně soustředit na plnění své úlohy v rámci ústavního pořádku. Řízení o ústavní stížnosti v případech, kdy jde o bagatelní částky, by totiž bezúčelně vytěžovalo kapacity Ústavního soudu na úkor řízení, v nichž skutečně hrozí zásadní porušení základních práv a svobod [srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 405/04 ze dne 25. 8. 2004 (U 43/34 SbNU 421) či sp. zn. IV. ÚS 1294/11 ze dne 27. 5. 2011].

31. Přesto však ve své judikatuře Ústavní soud, s přihlédnutím k intenzitě zásahu veřejné moci do sféry jednotlivce, připustil, že v ojedinělých případech (v oněch „extrémních situacích") mohou řízení ve věcech týkajících se tzv. bagatelních částek nabýt ústavněprávní dimenzi, a to např. v situaci, kdy judikatura obecných soudů v totožných či obdobných bagatelních věcech není jednotná, a kdy tedy soudy vyšších stupňů nemohou zajistit sjednocování jejich rozhodovací činnosti, přičemž takto vzniklý stav narušuje princip právní jistoty jako neoddělitelnou součást pojmu právního státu [viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89), sp. zn. I. ÚS 1707/17 ze dne 20. 12. 2017 či sp. zn. II. ÚS 502/17 ze dne 10. 1. 2018 (N 4/88 SbNU 69)], nebo v situacích, kdy by se jejich závěry a odůvodnění příčily pravidlům logiky, byly výrazem přepjatého formalismu nebo by byly jiným extrémním vybočením z obecných principů spravedlnosti [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235), sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či sp. zn. IV. ÚS 3042/11 ze dne 14. 11. 2012 (N 188/67 SbNU 265)], anebo v důsledku interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona, v nichž by byl obsažen prvek svévole [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2119/11 ze dne 3. 4. 2012 (N 70/65 SbNU 3)].

32. Jde-li o problematiku rozhodování o nákladech exekuce a o nákladech řízení o návrhu na zastavení exekuce v případech, kdy je takový návrh podáván povinným za situace, že rozhodčí doložka, na jejímž základě byl následně vydán rozhodčí nález (v dané věci exekuční titul), je – byť jen zčásti – absolutně neplatná, je třeba připomenout dosavadní závěry vyslovené v tomto směru Ústavním soudem.

33. Obecně platí, že východiskem při rozhodování o náhradě nákladů exekučního řízení, včetně rozhodování o náhradě nákladů exekuce, je určení a hodnocení důvodů, pro něž byla exekuce [§ 89 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ex. ř.")] zastavena [srov. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545)]. Je tedy na obecných soudech, aby se touto otázkou zevrubně zabývaly, a to jednak v souvislostech celého případu a rovněž s ohledem na ustálenou judikaturu v dané oblasti. Nabízejí se

Sbirka_nalezu-91.indd 289 29.7.20 14:02

přitom v zásadě tři subjekty, jimž mohou být náklady exekuce uloženy k tíži: exekutor, oprávněný a povinný, přičemž na oprávněného by povinnost k náhradě nákladů měla být přenášena pouze ve výjimečných případech (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3929/16). Jedním z těchto výjimečných případů je situace, kdy jde o vztah mezi spotřebitelem (povinným) a podnikatelem (oprávněným) a kdy byla exekuce zahájena na základě nezpůsobilého titulu, v kontextu absolutně neplatné rozhodčí doložky ke spotřebitelské smlouvě.

34. Ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1707/17 ze dne 20. 12. 2017 pak Ústavní soud připomenul závěry rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, z níž se podává, že rozhodčí smlouva (resp. rozhodčí doložka) je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem, pokud neobsahuje přímé určení rozhodce, resp. konkrétní způsob jeho určení. Rozhodčí smlouva je absolutně neplatná jako celek i tehdy, když netransparentností trpí určení jen některých rozhodců (srov. bod 20 nálezu a judikaturu zde citovanou). V návaznosti na uvedené pak Ústavní soud dovodil, že neobsahuje-li rozhodčí doložka transparentní a jednoznačná pravidla pro určení osoby rozhodce, jde o porušení práva na spravedlivý proces [viz nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2164/10 ze dne 1. 11. 2011 (N 187/63 SbNU 171), body 23 a 24]; zároveň pak platí, že rozhodoval-li ve sporu rozhodce, jehož výběr se uskutečnil podle transparentních pravidel, nemůže být akceptovatelný ani výsledek tohoto rozhodování [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2735/11 ze dne 3. 4. 2012 (N 71/65 SbNU 9) či sp. zn. III. ÚS 1624/12 ze dne 27. 9. 2012 (N 164/66 SbNU 433)]. K tomu posléze Nejvyšší soud doplnil, že rozhodčí nález vydaný rozhodcem bez pravomoci není způsobilým exekučním titulem, a byla-li již exekuce v takové situaci nařízena, musí být v každém jejím stadiu pro nepřípustnost zastavena podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř., a to i bez návrhu (srov. usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012, uveřejněné pod č. 92/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní; srov. také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. března 2014 sp. zn. 21 Cdo 174/2014, uveřejněné pod č. 53/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, či sp. zn. 30 Cdo 3396/2014 ze dne 4. 3. 2015). Ústavní soud pak ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 1380/15 ze dne 25. 2. 2016 potvrdil závěr, který Nejvyšší soud formuloval ve svém usnesení sp. zn. 30 Cdo 3396/2014, totiž že rozhodčí nález vydaný subjektem, jenž není nadán pravomocí k jeho vydání, nelze vykonat; v případě vadného exekučního titulu tak může exekuční soud zastavit exekuci i bez návrhu účastníka řízení.

35. Pokud jde o otázku, na čí straně leží zavinění za zastavení exekuce a komu přísluší hradit náklady exekuce a náklady účastníků (§ 89 ex. ř.), pak je třeba říci, že k této otázce se rozhodovací praxe Nejvyššího soudu

Sbirka_nalezu-91.indd 290 29.7.20 14:02

i Ústavního soudu staví takto: Podle Nejvyššího soudu nese oprávněná procesní zavinění na zastavení exekuce, pokud „nezachovala potřebnou míru pečlivosti jednak před podáním návrhu na nařízení exekuce a již při volbě netransparentních pravidel pro výběr rozhodců a dále když přistoupila k vymáhání pohledávky přiznané exekučními tituly vydanými orgány (rozhodci) na základě těchto pravidel určenými; a jednak při provádění exekuce, když návrh na zastavení exekuce podal až povinný, ačkoliv ze souhlasu oprávněné s tímto návrhem povinného na zastavení exekuce lze vyvozovat (předpokládat) její obeznámenost s ustálenou judikaturou dovolacího soudu k otázce posuzování transparentnosti pravidel pro výběr rozhodců" (viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014, které bylo následně aprobováno usnesením Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2448/14 ze dne 16. 12. 2014, či ze dne 21. května 2015 sp. zn. 26 Cdo 2475/2013).

36. Přitom z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že pokud dojde ke změně judikatury, působí „nový" právní názor i zpětně v řízeních zahájených před touto změnou. Jde o zásadu tzv. incidentní retrospektivity nových právních názorů vytvořených judikatorními změnami, která je v souladu se soudobými evropskými kontinentálními trendy [srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345)].

37. Ve svých nálezech sp. zn. I. ÚS 1274/16 ze dne 27. 6. 2017 či sp. zn. I. ÚS 1707/17 ze dne 20. 12. 2017 Ústavní soud formuloval závěr, že rozhodným okamžikem pro dovození sjednoceného přístupu rozhodovací praxe k neplatnosti rozhodčích doložek je okamžik vydání usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Od tohoto okamžiku, tj. od 11. května 2011, bylo tedy z judikatury Nejvyššího soudu zřejmé, že neurčité rozhodčí doložky ve spotřebitelských smlouvách jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu. Judikaturu Nejvyššího soudu v této oblasti lze proto považovat za ustálenou; Ústavní soud rovněž odmítl stížnosti zpochybňující aplikaci těchto závěrů jako zjevně neopodstatněné (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2863/14 ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 807/15 ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1431/16 ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. III. ÚS 3152/16 ze dne 18. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 1056/16 ze dne 17. 1. 2017 či např. sp. zn. IV. ÚS 4136/16 ze dne 17. 1. 2017).

38. Ve světle těchto obecných závěrů Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí krajského soudu a soudního exekutora.

VIIb. Aplikace obecných zásad na projednávaný případ

39. Ústavní soud se předně musel vypořádat s otázkou přijatelnosti Ústavní stížnosti i přes relativně bagatelní výši částky, o kterou v řízení běží (29 676,80 Kč), přičemž jde navíc o problematiku nákladů řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 291 29.7.20 14:02

40. Tak jako ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1707/17 (ale i např. sp. zn. I. ÚS 1274/16) i zde Ústavní soud dospěl k závěru, že projednávaná věc, s ohledem na intenzitu zásahu do sféry stěžovatelky, a protože jde očividně o případ, kdy judikatura obecných soudů není v obdobných bagatelních věcech jednotná, soudy vyšších stupňů nemohou zajistit sjednocování jejich rozhodovací činnosti a takto vzniklý stav narušuje princip ochrany oprávněné důvěry v právo jako neoddělitelné součásti pojmu právního státu, dosahuje z pohledu kvantitativního hranic ústavnosti (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1707/17, bod 16 a judikaturu zde citovanou). Značnou intenzitu zásahu Ústavní soud dovodil z přiloženého exekučního spisu, neboť je zjevné, že stěžovatelka je matkou tří dětí, která byla v době vedení exekuce opakovaně vedena v evidenci Úřadu práce České republiky jako zájemce o zaměstnání, popřípadě byla v mezidobí pouze krátkodobě zaměstnána a za celou dobu vedení exekuce (téměř šest let) bylo vymoženo toliko 77 425,10 Kč. Nestálost rozhodovací praxe soudů nižších stupňů je pak zřejmá jak z citovaných nálezů Ústavního soudu, tak i z dalších rozhodnutí soudů nižších stupňů doložených účastníky řízení v rámci jejich podání.

41. Soudní exekutor ve svém ústavní stížností napadeném usnesení poukázal na řadu nálezů Ústavního soudu, z nichž plyne, že soudnímu exekutorovi nelze uložit povinnost nést náklady exekuce, která byla zastavena proto, že exekuční titul nebylo možné vykonat. Ústavní soud pouze pro pořádek dodává, že v řadě svých aktuálních usnesení (sp. zn. II. ÚS 1312/17 ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. I. ÚS 1721/17 ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. II. ÚS 1722/17 ze dne 14. 7. 2017 či sp. zn. I. ÚS 1374/18 ze dne 19. 6. 2018) konstatoval, že v případech kdy došlo k zastavení exekuce z důvodu, že exekvovaný rozhodčí nález nebylo možné vykonat pro neplatnost v něm obsažené rozhodčí doložky, připadají v úvahu – co do rozložení břemene nesení nákladů exekuce – dvě řešení: buď tyto ponese oprávněný, nebo soudní exekutor. Ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1707/17 pak Ústavní soud dovodil, že samotný fakt, že nejsou uspokojeny nároky soudního exekutora, není protiústavní, neboť ten z povahy svého povolání nese takové riziko sám, přičemž toto riziko je do značné míry kompenzováno jeho – v podstatě monopolním – postavením při provádění exekucí (srov. judikaturu v označeném rozhodnutí citovanou).

42. V projednávané věci soudní exekutor a posléze i krajský soud dospěli shodně k závěru, že náklady exekuce, jakož i náklady řízení má nésti povinná – stěžovatelka. Ústavní soud, vycházeje ze závěrů plynoucích z jeho shora rozvedené rozhodovací praxe k této problematice, konstatuje, že takové řešení nelze v poměrech projednávané věci akceptovat.

43. Důvodem je především skutečnost, že stěžovatelka po celou dobu řízení o návrhu na zastavení exekuce upozorňovala na závěry usnesení

Sbirka_nalezu-91.indd 292 29.7.20 14:02

Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014, s nimiž se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně ztotožnil a jimž soudní exekutor ani krajský soud nevěnovali dostatečnou pozornost, resp. v případě odklonu od těchto závěrů předkládali nepřiléhavou argumentaci.

44. Soudní exekutor stejně jako posléze i krajský soud svá rozhodnutí vybudovali – mimo jiné – na závěrech nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 594/10 ze dne 19. 8. 2010 (N 167/58 SbNU 449), sp. zn. I. ÚS 2511/16 ze dne 4. 1. 2017 (N 5/84 SbNU 87), jakož i usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1219/15 ze dne 22. 12. 2015 a dále na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2015 sp. zn. 26 Cdo 4287/2014.

45. Vzhledem k poměrům projednávané věci je však zjevné, že závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 594/10 nelze na tuto aplikovat, neboť v označené věci byla exekučním titulem pravomocná a vykonatelná soudní rozhodnutí, tedy byl zde dán materiálně i formálně vykonatelný exekuční titul, který až následně tyto vlastnosti pozbyl v důsledku pozdějšího zrušení daných rozhodnutí (stejně tomu bylo i v případě usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2511/16 a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 4287/2014). Situace stěžovatelky však byla odlišná v tom směru, že vydaný rozhodčí nález představoval nezpůsobilý exekuční titul *ex tunc*.

46. S tím souvisí i určení okamžiku rozhodného pro dovození sjednoceného přístupu rozhodovací praxe k neplatnosti rozhodčích doložek. Soudní exekutor, jakož i krajský soud vycházeli ze závěru, že vedlejší účastnici (oprávněné) nelze v dané věci uložit náhradu nákladů exekuce, jakož i náhradu nákladů řízení, neboť tato zastavení exekuce nezavinila (§ 89 ex. ř.). Uvedený závěr dovozovali z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1219/15 a sp. zn. IV. ÚS 2860/15, dle nichž ke sjednocení přístupu rozhodovací praxe ohledně neplatnosti rozhodčích doložek došlo vydáním usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 10. července 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2010. Jestliže tedy vedlejší účastnice podala návrh na nařízení exekuce dne 15. července 2011, tedy téměř dva roky před tímto rozhodnutím, nemohla prý tušit, že v exekučním řízení uplatňuje nezpůsobilý exekuční titul.

47. Uvedený závěr však dle Ústavního soudu nelze přijmout, neboť dle pozdější nálezové judikatury Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 1274/16 a sp. zn. I. ÚS 1707/17) je třeba za rozhodný okamžik z hlediska sjednocení rozhodovací praxe považovat již 11. květen 2011. Pokud tedy oprávněná podala návrh na nařízení exekuce až dne 17. července 2011 a exekuční soud exekuci na majetek stěžovatelky nařídil až dne 18. srpna 2011, nelze než konstatovat, že oprávněná nezachovala potřebnou míru pečlivosti před podáním návrhu na nařízení exekuce (stejně jako při volbě netransparentních pravidel pro výběr rozhodců), jakož ani při provádění exekuce, jestliže návrh na její zastavení podala stěžovatelka (povinná) a oprávněná

Sbirka_nalezu-91.indd 293 29.7.20 14:02

s tímto vyslovila souhlas, z čehož lze vyvozovat (předpokládat) její obeznámenost s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu k otázce posuzování transparentnosti pravidel pro výběr rozhodců (tu lze ostatně *in concreto* dovodit i z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2504/2014). Blíže postačuje poukázat na závěry stěžovatelkou od počátku citovaného usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 402/2014, ale také na důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 594/10, v němž Ústavní soud konstatoval, že v případech, kdy oprávněný nedbal požadavku náležité opatrnosti a uvážlivosti a návrh na nařízení exekuce podal, ačkoli mu byly k dispozici poznatky, z nichž se dal takový výsledek (pozn. zastavení exekuce) předvídat, mu lze přičítat takovou účast na zastavení exekuce (§ 89 ex. ř., § 271 o. s. ř.). Za takové situace uložení povinnosti oprávněnému nejen k náhradě nákladů povinného, nýbrž i nákladů exekuce ve prospěch soudního exekutora nic nebrání.

48. Lze proto shrnout, že Ústavní soud nemohl přijmout závěry soudního exekutora ani krajského soudu opřené o úvahu, že prý na jednu stranu z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu plyne, že náklady exekuce v obdobných případech nese oprávněný, avšak zároveň Ústavní soud údajně chválil soudy nižších stupňů za rozhodnutí, jimiž uložily náhradu nákladů exekuce povinnému. Konkrétní okolnosti ve věcech, na které poukazuje krajský soud, totiž byly zcela odlišné (zavinění oprávněného zde, dle tehdejší rozhodovací praxe Ústavního soudu, nebylo namístě dovodit). Důvody krajského soudu, na kterých vybudoval svoji argumentaci, odklánějící se od závěrů ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, na kterou stěžovatelka od počátku řízení o jejím návrhu na zastavení exekuce poukazovala, proto v rámci přezkumu před Ústavním soudem nemohly obstát.

49. Konečně zbývá vypořádat i otázku nepřiznání náhrady nákladů řízení o návrhu na zastavení exekuce a nákladů odvolacího řízení stěžovatelky, kterou jak soudní exekutor, tak krajský soud opřeli o aplikaci § 150 o. s. ř. Hlavním argumentem, objevujícím se v obou rozhodnutích, přitom byla pasivita stěžovatelky po celou dobu rozhodčího a následného exekučního řízení (s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 82/16). Ústavní soud konstatuje, že to nebyla pouze stěžovatelka, kdo měl možnost průběh řízení zvrátit. Jednak je třeba připomenout, že již exekuční soud měl v tomto případě *ex officio* přistoupit k zastavení exekuce (srov. usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1380/15). Především však to byla vedlejší účastnice, která si byla, resp. přinejmenším měla být, vědoma toho, že v exekučním řízení uplatňuje nezpůsobilý exekuční titul (panovaly-li snad o tomto na straně vedlejší účastnice pochybnosti, pak tyto s jistotou rozptýlil rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2504/2014), a exekuce je tak od počátku vedena

Sbirka_nalezu-91.indd 294 29.7.20 14:02

neoprávněně. I vedlejší účastnici (oprávněné) tedy lze důvodně vytýkat, že vědomě udržovala protiprávní stav, v důsledku něhož následně musela stěžovatelka (povinná) vynaložit prostředky na zastavení exekuce a na odvolací řízení. Nadto lze dodat, že na straně jedné zde stála stěžovatelka (spotřebitel) a na straně druhé oprávněná (podnikatel – profesionál), u níž poskytování úvěrů tvořilo součást její podnikatelské činnosti.

50. Ústavní soud má proto za to, že závěry jeho usnesení sp. zn. III. ÚS 82/16 nelze aplikovat bez dalšího; chce-li soudní exekutor či obecný soud užít moderačního práva, které mu poskytuje § 150 o. s. ř., a to s pouhým odkazem na pasivitu jednoho z účastníků řízení, musí tak učinit při zohlednění všech relevantních skutkových okolností dané věci. K těm patří i fakt, že oprávněná si měla být (s ohledem na své postavení profesionála v oblasti poskytování úvěrů) vědoma toho, že od počátku v exekučním řízení uplatňuje nezpůsobilý exekuční titul.

51. Za této situace proto Ústavní soud považuje závěr soudního exekutora a krajského soudu o existenci důvodů hodných zvláštního zřetele ve smyslu § 150 o. s. ř. přinejmenším za předčasný, resp. nedostatečně podložený.

52. Pouze na okraj Ústavní soud konstatuje, že ve světle skutečností, které se zřetelně podávají ze spisu soudního exekutora, nepovažuje za přiléhavou aplikaci § 150 o. s. ř. ani z dalšího důvodu uváděného krajským soudem. Ten tvrdil, že stěžovatelka si prý půjčila peněžní prostředky a svůj dluh následně nesplácela. Již ze smlouvy o úvěru je však zřejmé, že tím, komu byla částka 41 000 Kč vyplacena, byl pan Dušan Růžička (označený ve smlouvě o úvěru jako klient), nikoliv stěžovatelka, která ve smlouvě figuruje jako spoludlužník a následně se také octila v pozici avala z blankosměnky vystavené panem Dušanem Růžičkou ve prospěch vedlejší účastnice. Byl to rovněž pan Dušan Růžička, který poskytnutý úvěr splácel (srov. kartu klienta doloženou k rozhodčímu nálezu). Tím se daná věc zároveň odlišuje od případu, kterým se Ústavní soud zabýval ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 2606/17 ze dne 31. srpna 2018. I tento závěr krajského soudu o amorálnosti jednání stěžovatelky (půjčila si a nesplácela), který by odůvodňoval aplikaci § 150 o. s. ř., je tak dle Ústavního soudu třeba označit přinejmenším za předčasný, resp. nedostatečně podložený.

VIII. Závěr

53. Ústavní soud proto shrnuje, že krajský soud a soudní exekutor svým postupem zasáhli do práv stěžovatelky na soudní ochranu a na spravedlivý proces, jehož integrální součástí jsou i principy předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany oprávněné důvěry v právo, neboť svůj odklon od stěžovatelkou výslovně uváděné judikatury Nejvyššího soudu řádně a přesvědčivě nevysvětlili [k tomu srov. nález Ústavního soudu sp. zn.

Sbirka_nalezu-91.indd 295 29.7.20 14:02

II. ÚS 387/18 ze dne 17. 8. 2018 (N 138/90 SbNU 259), ale také důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1707/17]. Související pochybení, zasahující do týchž práv stěžovatelky, spatřuje Ústavní soud i při aplikaci ustanovení § 150 o. s. ř., neboť soudní exekutor i krajský soud posuzovali toliko důvody na straně povinné, byť neméně závažné skutečnosti bylo možno shledat i na straně oprávněné. Stěžovatelka byla zároveň v důsledku tohoto pochybení dotčena i na svém dalším ústavně garantovaném základním právu, totiž právu vlastnit a pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

54. V projednávané věci Ústavní soud shledal, že pro nápravu zjištěného porušení základních práv stěžovatelky je namístě zrušení obou napadených rozhodnutí.

55. Ústavní soud z tohoto důvodu podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. června 2017 č. j. 20 Co 139/2017-71, jakož i usnesení soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla, Exekutorský úřad Plzeň-město, ze dne 21. dubna 2017 č. j. 094 EX 02842/11-059, ve výrocích II a III, zrušil.

56. Věc stěžovatelky se tak vrací do stadia řízení, které bezprostředně přecházelo vydání zrušených rozhodnutí, jímž je řízení před soudním exekutorem. Při svém rozhodování bude soudní exekutor, popřípadě i krajský soud, v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán důvody tohoto nálezu.

Sbirka_nalezu-91.indd 296 29.7.20 14:02

Č. 185

K posouzení bezdůvodného obohacení spočívajícího ve výši nájemného za pozemky užívané obcí jako veřejné prostranství

Ústavní soud často opakuje, že mu nepřísluší přehodnocovat důkazy provedené obecnými soudy. Může (a musí) tak ale učinit, pokud dospěje k závěru, že došlo k extrémnímu nesouladu mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Odůvodnění rozsudku odvolacího soudu je nesprávné, když bezdůvodně zaměňuje maximální regulované nájemné s nájemným obvyklým. Tento soud tedy pochybil, neboť nijak nereflektoval v důkazním řízení prokázanou výši obvyklého ročního nájemného a bez dalšího vycházel pouze z maximální ceny stanovené podle výměru Ministerstva financí. Tím došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka – ze dne 13. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 1491/17 ve věci ústavní stížnosti obce Hovorčovice, se sídlem Revoluční 33, Měšice-Hovorčovice, zastoupené JUDr. Petrem Malým, advokátem, se sídlem v Praze, Revoluční 16, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. prosince 2016 č. j. 30 Co 538/2016-189, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici řízení částku 40 968 Kč s příslušenstvím, za účasti Krajského soudu v Praze, Okresního soudu Praha-východ a společnosti MINING SERVICE LLC, se sídlem 3411 Silverside Road, Wilmington, County of New Castle, Delaware, USA, zastoupené Mgr. Janem Lehovcem, advokátem, se sídlem v Praze, Dlážděná 1586/4, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2016 č. j. 30 Co 538/2016-189 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tento rozsudek se proto ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 297 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Napadený rozsudek a argumentace stěžovatelky

1. Ústavní stížností se stěžovatelka s odkazem na údajné porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod domáhala zrušení výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byl změněn rozsudek Okresního soudu Praha-východ ze dne 26. 4. 2016 č. j. 7 C 316/2014-135 tak, že stěžovatelce byla uložena povinnost zaplatit vedlejší účastnici řízení částku 40 968 Kč s příslušenstvím. Podstatou této ústavní stížnosti jsou námitky stěžovatelky proti postupu a rozhodnutí Krajského soudu v Praze, který podle ní svůj rozsudek založil na zřejmé faktické chybě, kdy při posuzování ve věci vydaného znaleckého posudku zaměnil obvyklou cenu pozemků za výši obvyklého nájemného předmětných pozemků.

2. V řešené věci se vedlejší účastnice řízení domáhala po stěžovatelce zaplacení částky 217 316 Kč s příslušenstvím, jež měla spočívat v bezdůvodném obohacení ve výši obvyklého nájemného (v délce 13 měsíců) za užívání pozemků, které obec užívá jako veřejné prostranství. Při určení obvyklé ceny předmětných pozemků a z té vyplývající výše obvyklého nájemného vycházel soud prvního stupně ze znaleckého posudku znalkyně Ing. Jechové, který stanovil obvyklou cenu pozemků na 75 740 Kč a výši obvyklého nájemného na částku 3 030 Kč za rok a na částku 3 275 Kč za žalované období. Podle stěžovatelky se odvolací soud dopustil chyby, když zaměnil obvyklou cenu pozemků za obvyklou výši nájmu za tyto pozemky a v důsledku toho přiznal z titulu bezdůvodného obohacení částku v celkové výši 44 243,33 Kč. I přes bagatelnost sporu má stěžovatelka za to, že tento zásah do jejích ústavních práv je významný. Opomenutím ceny obvyklé a tím, že vycházel z maximální ceny pozemků stanovené výměrem Ministerstva financí, došlo podle stěžovatelky k pro ni překvapivému rozhodnutí a porušení jejích ústavně zaručených práv.

3. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 5. 6. 2017 požádala stěžovatelka o odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí. Uvedla, že v případě jeho zrušení bude vrácení vymoženého plnění obtížné či nemožné. Vedlejší účastnice řízení je zahraniční právnickou osobou a její solventnost nemůže být ze strany stěžovatelky zjištěna ani ověřena. Naopak vymožení pravomocně přiznané částky po stěžovatelce – obci – není nikterak ohroženo, a vedlejší účastnici řízení tak nehrozí závažnější újma než stěžovatelce. Ústavní soud stěžovatelce vyhověl a v souladu s ustanovením § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vykonatelnost napadeného rozhodnutí usnesením ze dne 20. června 2017 sp. zn. I. ÚS 1491/17 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) odložil; konstatoval přitom, že tím však nelze jakkoli předjímat výsledek řízení o samotné ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-91.indd 298 29.7.20 14:02

II. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení

4. Ústavní soud si k posouzení celé věci vyžádal vyjádření účastníků řízení, vedlejší účastnice řízení a zaslání příslušného spisového materiálu.

5. Okresní soud Praha-východ ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že ve svém rozhodnutí při určení výše bezdůvodného obohacení, kterého se dostává stěžovatelce tím, že užívá pozemky, které nejsou v jejím vlastnictví, vycházel ze znaleckého posudku Ing. Jechové, a odkázal v plném rozsahu na odůvodnění svého rozsudku. Doplnil, že nezohledňoval maximální ceny nájemného z pozemků veřejné infrastruktury, uváděné v cenových věstnících Ministerstva financí, výměrů MF č. 01/2013 a MF č. 01/2014, podle nichž maximální nájemné v obcích do 25 000 obyvatel je stanoveno ve výši 20 Kč za m^2 ročně, čemuž by pro danou užívanou výměru odpovídala na nájemném částka 40 840 Kč ročně.

6. Také Krajský soud v Praze ve svém vyjádření – pokud jde o meritum věci – odkázal na odůvodnění svého ústavní stížností napadeného rozsudku. Z procesního hlediska namítl, že proti jeho rozsudku bylo přípustné dovolání, když rozhodl o částce 214 041 Kč s příslušenstvím; co do částky 40 968 Kč bylo žalobě vyhověno a ve zbytku (173 073 Kč s příslušenstvím) byl rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku potvrzen. Stěžovatelka tedy podle krajského soudu nevyčerpala možnost podání mimořádného opravného prostředku a ústavní stížnost je nepřípustná.

7. Obsáhlejší vyjádření podala vedlejší účastnice řízení. Zejména v něm uvedla, že podle ní odvolací soud posoudil výši bezdůvodného obohacení správně, a to v souladu s cenovými předpisy a ve výši obvyklého nájemného v místě a čase. K žádné záměně výše obvyklé ceny pozemků s obvyklým nájemným nedošlo. Rozsudek není překvapivým, neboť odvolací soud vycházel pouze z důkazů předložených účastníky již v řízení před soudem prvního stupně. Odvolací soud se tak žádného omylu či nedopatření nedopustil. Vzhledem k tomu, že v řízení bylo prokázáno, že stěžovatelka užívala pozemky o celkové výměře 2 042 m^2, určil odvolací soud maximální nájemné za tuto výměru za 13 měsíců částkou 44 243,33 Kč správně. Odvolací soud dle názoru vedlejší účastnice postupoval řádně, přičemž při úvaze o výši bezdůvodného obohacení vycházel i z cenových předpisů, které regulují výši nájemného k pozemkům sloužícím jako veřejné prostranství. Odvolací soud totiž na rozdíl od soudu prvního stupně posoudil všechny důkazy jednotlivě i ve svém souhrnu, s ohledem na platné právní předpisy včetně těchto cenových předpisů. Dle vedlejší účastnice dále platí, že pokud nemůže být tato věc pro svoji bagatelnost dále přezkoumána ze strany Nejvyššího soudu v rámci dovolacího řízení, pak s ohledem na postavení Ústavního soudu a jeho vztah k obecné justici totéž platí i pro řízení o ústavních stížnostech.

Sbirka_nalezu-91.indd 299 29.7.20 14:02

8. Vyjádření byla zaslána právnímu zástupci stěžovatelky na vědomí, s možností repliky. Stěžovatelka reagovala podrobným podáním, ve kterém v zásadě zopakovala svoje námitky proti rozsudku odvolacího soudu; stále má za to, že tento soud na základě provedených důkazů došel k nesprávnému závěru. Odvolací soud totiž nájemné za užívání předmětných pozemků, které jsou využívány jako veřejné prostranství, či výši bezdůvodného obohacení stanovil pouze na základě maximální částky nájemného stanovené výměrem Ministerstva financí, přičemž obvyklou cenu nájemného, závislou na konkrétních okolnostech případu, nezohlednil ani nijak nereflektoval závěry znaleckého posudku Ing. Jechové.

III. Věcné posouzení Ústavním soudem

9. Ústavní stížnost je důvodná.

10. Nejdříve je nutno odmítnout názor Krajského soudu v Praze, že ústavní stížnost není přípustná. Ve vyjádření k ústavní stížnosti k tomu tento soud uvedl, že proti jeho rozsudku bylo prý přípustné dovolání, neboť rozhodl o částce 214 041 Kč s příslušenstvím – co do částky 40 968 Kč bylo žalobě vyhověno a ve zbytku (173 073 Kč s příslušenstvím) byl rozsudek soudu prvního stupně v zamítavém výroku potvrzen. Z toho odvolací soud dovodil, že stěžovatelka nevyčerpala možnost podání mimořádného opravného prostředku. Tento závěr je nesprávný, jelikož předmětem dovolání stěžovatelky jako žalované v daném sporu by mohla být jen částka 40 968 Kč, což je nárok nepřevyšující 50 000 Kč – srov. § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Osobou oprávněnou k podání dovolání tak byl jen druhý účastník sporu (vedlejší účastnice řízení před Ústavním soudem), jehož žaloba byla zamítnuta v rozsahu převyšujícím částku 50 000 Kč.

11. Co se týče věci samé, podstatou sporu je závěr Krajského soudu v Praze, který ve svém rozsudku uvedl, že v řízení bylo prokázáno, že žalovaná stěžovatelka ve sporném období užívala pozemky o celkové výměře 2 042 m^2. Maximální nájemné za tuto výměru by tedy činilo 40 840 Kč za rok; za jeden měsíc pak 3 411 Kč. Při časovém období třinácti měsíců (od 1. 6. 2013 do 30. 6. 2014) se tedy jednalo o částku 44 243,33 Kč. V tomto rozsahu vzniklo podle odvolacího soudu žalované bezdůvodné obohacení za užívání výše specifikovaných pozemků a zároveň v tomto rozsahu má žalobce nárok na náhradu. Vzhledem k tomu, že žalobci byla již přiznána náhrada ve výši 3 275 Kč, zbývá uhradit částku 40 968 Kč. Krajský soud přitom vycházel z toho, že maximální nájemné nemůže přesáhnout regulovanou cenu nájmu, a výši obvyklého nájemného pak stanovil ve výši maximálního nájemného daného cenovými předpisy. K tomu uvedl: „Výměry Ministerstva financí č. 01/2013 ze dne 28. 11. 2012 a č. 01/2014 ze dne 22. 11. 2013 stanovily seznam zboží s regulovanými cenami; mimo jiné i maximální částky nájemného z pozemků veřejné infrastruktury, na kterých není

Sbirka_nalezu-91.indd 300 29.7.20 14:02

provozována podnikatelská činnost a slouží zejména jako občanské vybavení pro veřejnou správu a podobně. Maximální nájemné pro obec do 25 tisíc obyvatel činilo 20 Kč za m^2 a rok. V daném případě účastníci nezpochybňovali, že obec Hovorčovice je obcí s počtem obyvatel do 25 tisíc."

12. Výše uvedené je ve zjevném nepoměru se závěry soudu prvního stupně, jenž při určení obvyklé ceny předmětných pozemků a z té vyplývající výše obvyklého nájemného vycházel ze znaleckého posudku znalkyně Ing. Jechové, který stanovil obvyklou cenu pozemků na 75 740 Kč a výši obvyklého nájemného na částku 3 030 Kč za rok, tedy na částku 3 275 Kč za žalované období. Tento soud nezohledňoval maximální ceny nájemného z pozemků veřejné infrastruktury uváděné v cenových věstnících Ministerstva financí, výměrů MF č. 01/2013 a MF č. 01/2014, podle nichž maximální nájemné v obcích do 25 000 obyvatel je stanoveno ve výši 20 Kč za m^2 ročně.

13. Ústavní soud často opakuje, že mu nepřísluší přehodnocovat důkazy provedené obecnými soudy. Může (a musí) tak ale učinit, pokud dospěje k závěru, že došlo k extrémnímu nesouladu mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Přesně to shledal Ústavní soud ve zkoumaném případě. Odůvodnění rozsudku odvolacího soudu je nesprávné, neboť bezdůvodně zaměňuje maximální regulované nájemné s nájemným obvyklým. Tvrzení odvolacího soudu, obsažené na str. 7 odst. 5 napadeného rozsudku je rovněž v nesouladu s provedenými důkazy („nikdo z účastníků netvrdil, že by obvyklá cena byla nižší než regulovaná, to nezjistila ani znalkyně Ing. Jechová"), neboť znalkyně Ing. Jechová výslovně uvádí, že obvyklá cena ročního nájemného je 3 030 Kč, tedy podstatně méně, než činí maximální regulované nájemné. Krajský soud tedy pochybil, když, jak je ze shora uvedeného patrné, nijak nereflektoval v důkazním řízení prokázanou výši obvyklého ročního nájemného (rovnající se skutečné výši bezdůvodného obohacení) a bez dalšího vycházel pouze z maximální ceny stanovené podle výměru Ministerstva financí. Tím došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

14. Jako *obiter dictum* Ústavní soud uvádí, že nelze ponechat stranou ani námitku stěžovatelky, že vedlejší účastnice řízení nabyla předmětné pozemky ve veřejné dražbě jako jediná zájemkyně za cenu 75 000 Kč, přičemž byla seznámena s jejich omezením v podobě zatížení místní komunikací a veřejnou zelení; následně si nechala vypracovat znalecký posudek, který pozemky ocenil na více než pět miliónů Kč, z čehož určil výši nájemného na cca 217 000 Kč, jejichž zaplacení se žalobou domáhala. V takových případech je podle názoru Ústavního soudu nutné bezdůvodné obohacení na straně žalovaného poměřovat i vynaloženými náklady na straně žalobce tak, aby výklad právního předpisu byl v souladu s dobrými mravy (§ 2

Sbirka_nalezu-91.indd 301 29.7.20 14:02

odst. 3 občanského zákoníku), a nepřehlédnout ani ustanovení § 6 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého nikdo nesmí těžit z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu – je třeba zvažovat, zda vydražitel pozemku, který je užíván jako veřejný statek (§ 490 občanského zákoníku), protiprávní stav nevyvolal. Také je nutno vzít v úvahu, zda obohacený nezískal předmět obohacení bez svého svolení (§ 3001 odst. 2 občanského zákoníku), a zda je tedy vůbec povinen k náhradě.

IV. Závěr

15. S ohledem na shora uvedené skutečnosti Ústavní soud návrhu stěžovatelky zcela vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, napadený rozsudek zrušil.

Sbirka_nalezu-91.indd 302 29.7.20 14:02

Č. 186
K povinnosti náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí

Dospěl-li soud prvního stupně na základě řádně provedených důkazů k nějakým (z těchto důkazů standardním způsobem dovozeným) skutkovým závěrům, nemůže odvolací soud – má-li být jeho rozhodnutí přezkoumatelné – takto zjištěný skutkový stav deformovat tím, že ze soudem prvního stupně provedených důkazů vybere pouze některé, aniž současně srozumitelně vysvětlí, proč ze zbývajících soudem prvního stupně provedených důkazů nevyplývají skutkové závěry, jež nalézací soud ve svém rozhodnutí učinil, resp. proč takové skutkové závěry nejsou pro danou věc právně relevantní. V opačném případě zatíží soud své rozhodnutí buď extrémním nesouladem mezi výsledkem dokazování a skutkovými či právními závěry, anebo bude jeho odůvodnění v daném rozsahu nepřezkoumatelné; v obou situacích tak dojde k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka – ze dne 20. listopadu 2018 sp. zn. III. ÚS 1544/16 ve věci ústavní stížnosti UNISOF ES, spol. s r. o., se sídlem Alšovice 1, Pěnčín, zastoupené Mgr. JUDr. Jaroslavem Grincem, Ph.D., advokátem, se sídlem Mikovcova 10/476, Praha 2 – Vinohrady, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. března 2016 č. j. 32 Cdo 4520/2015-338 a rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 15. června 2015 č. j. 8 Cmo 318/2014-292 o zaplacení kupní ceny automobilu, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze jako účastníků řízení a MARQVEL, s. r. o., se sídlem Husova 22, Český Dub, zastoupené Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem, se sídlem Moskevská 637/6, Liberec, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. března 2016 č. j. 32 Cdo 4520/2015-338 a rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 15. června 2015 č. j. 8 Cmo 318/2014-292 bylo porušeno stěžovatelčino právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. března 2016 č. j. 32 Cdo 4520/2015-338 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 15. června 2015 č. j. 8 Cmo 318/2014-292 se ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 303 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) stěžovatelka žádá o zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi byly porušeny čl. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 11, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z vyžádaného spisu Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) sp. zn. 38 Cm 54/2011 se podává, že vedlejší účastnice se na stěžovatelce žalobou domáhala zaplacení částky 1 633 500 Kč s příslušenstvím, představující kupní cenu automobilu dohodnutou v kupní smlouvě uzavřené dne 12. 2. 2007 mezi obchodní společností PALAS GRAND, s. r. o., (dále jen „PALAS“) jako prodávající a stěžovatelkou jako kupující, neboť kupní cenu stěžovatelka prodávající nezaplatila, přičemž smlouvou o postoupení pohledávky ze dne 4. 8. 2009 uzavřenou mezi vedlejší účastnicí jako postupníkem a PALAS jako postupitelem byl nárok na zaplacení kupní ceny postoupen vedlejší účastnici.

3. Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 6. 2014 č. j. 38 Cm 54/2011-241, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 6. 2014, žalobu vedlejší účastnice zamítl, neboť dospěl k závěru, že PALAS nemohla vedlejší účastnici předmětnou pohledávku platně postoupit, jelikož daná pohledávka zanikla tím, že stěžovatelka na základě dohody mezi PALAS a obchodní společností CAC LEASING, a. s., (dále jen „CAC“), jež pro PALAS zajišťovala provozní financování, zaplatila kupní cenu vozidla přímo CAC.

4. K odvolání vedlejší účastnice Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) shora označeným rozsudkem změnil výrok rozsudku krajského soudu ve věci samé tak, že žalobě v plném rozsahu vyhověl. Vrchní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že součástí kupní smlouvy ze dne 12. 2. 2007 je rovněž ujednání, podle kterého veškeré změny smlouvy, případná vedlejší ujednání či přísliby je nutné uzavřít písemně formou dodatku ke smlouvě pod sankcí neplatnosti. Z bodu 3 písm. h) a i) všeobecných obchodních podmínek PALAS, jež jsou součástí této kupní smlouvy, se pak podává, že, není-li sjednáno jinak, v den podpisu objednávky je zaplacena kauce na kupní cenu ve výši nejméně 10 % z ceny automobilu a zbývající část kupní ceny uhradí kupující prodávajícímu v den předání vozidla při podpisu předávacího protokolu nebo kupující prokáže, že zbývající část kupní ceny prodávajícímu zaplatil bezhotovostně.

Sbirka_nalezu-91.indd 304 29.7.20 14:02

5. Vrchní soud přitom dospěl k závěru, že v řízení nebylo prokázáno, že by stranami kupní smlouvy bylo písemně změněno ujednání o splatnosti kupní ceny a způsobu jejího placení, ani to, že by příslušná ustanovení kupní smlouvy či všeobecných obchodních podmínek PALAS byla změněna ústní dohodou stran kupní smlouvy. Na povinnost zaplatit kupní cenu způsobem uvedeným v kupní smlouvě tak podle vrchního soudu nemohla mít vliv ani případná ujednání mezi PALAS a třetími osobami – CAC, dovozcem automobilů, výrobcem či jinými osobami, neboť tyto dohody se nepromítly do vztahu stěžovatelky a PALAS. Stěžovatelka proto podle mínění vrchního soudu nesplnila svoji smluvní povinnost zaplatit PALAS kupní cenu automobilu tím, že ji zaplatila CAC.

6. Následné stěžovatelčino dovolání Nejvyšší soud ústavní stížností napadeným usnesením odmítl; dospěl totiž k závěru, že v části směřující proti měnícímu meritornímu výroku dovolání není přípustné (neboť na stěžovatelkou uvedené právní otázce rozhodnutí vrchního soudu nezávisí) a že v části směřující proti nákladovému výroku trpí vadami.

II. Argumentace stěžovatelky a vyjádření účastníků řízení

7. Stěžovatelka, přibližující nejprve detailně skutkové okolnosti dané věci (včetně personální provázanosti vedlejší účastnice a její právní předchůdkyně), v ústavní stížnosti zdůrazňuje, že podstata posuzované věci spočívá ve změně platebního místa postupem podle § 516 odst. 1 občanského zákoníku, platného do 31. 12. 2013, ke které došlo z podnětu právní předchůdkyně vedlejší účastnice (tedy PALAS) u všech osmi kupujících, jež si v inkriminované době u PALAS objednali vůz tovární značky BMW, přičemž k této změně došlo v důsledku vypovězení (pro ztrátu důvěry) dealerské smlouvy k 31. 3. 2007, což mělo za následek skutečnost, že právní předchůdkyně vedlejší účastnice ztratila možnost prodávat nová vozidla značky BMW jako jejich autorizovaný prodejce. Stěžovatelka proto zdůrazňuje, že zaplatit kupní cenu na účet CAC bylo jedinou možností jak – za daných skutkových okolností – řádně realizovat předmětnou kupní smlouvu. Stěžovatelka je přitom přesvědčena, že z provedených důkazů jasně vyplývá, že došlo k písemné dohodě o změně platebního místa, což následně i všichni účastníci dohody respektovali, neboť jiné „schéma prodeje“ nebylo možné. Podle mínění stěžovatelky je proto nepochybné, že zaplacením celé kupní ceny na účet CAC došlo k zániku inkriminované pohledávky jejím řádným splněním podle § 324 odst. 1 obchodního zákoníku. V této souvislosti přitom stěžovatelka zdůrazňuje, že PALAS jako prodávající k popsanému schématu (tedy k faktické změně platebního místa) nikdy neuplatnila žádné výhrady. Z uvedených důvodů je stěžovatelka přesvědčena, že napadený rozsudek vrchního soudu nemá potřebnou oporu v provedených důkazech. Za užití ustanovení § 265 a 266 obchodního zákoníku

Sbirka_nalezu-91.indd 305 29.7.20 14:02

a § 40 odst. 4 ve spojení s § 40a věty druhé občanského zákoníku, platného do 31. 12. 2013, proto podle názoru stěžovatelky měla být žaloba vedlejší účastnice zamítnuta, tak jak se to ostatně stalo v jiných obdobných věcech, o nichž je stěžovatelce známo.

8. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 20. 5. 2016 stěžovatelka poukázala na význam § 13 občanského zákoníku, účinného od 1. 1. 2014, a zdůraznila, že napadená rozhodnutí – na rozdíl od jiných soudních rozhodnutí v obdobných věcech – jsou založena na formalistickém přístupu k posouzení neplatnosti právního jednání z důvodu tvrzeného nedostatku písemné formy, čímž rovněž došlo k popření principu autonomie vůle. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 11. 11. 2017 potom stěžovatelka poukázala na skutečnost, že napadený rozsudek vrchního soudu je nevykonatelný, neboť v jeho I. výroku absentuje lhůta k plnění.

9. Ve značně obsáhlém doplnění ústavní stížnosti ze dne 11. 12. 2017 stěžovatelka nejprve zdůraznila, že vrchní soud, jenž se patrně nedostatečně seznámil s obsahem spisového materiálu, rozhodl toliko na základě doslovného výkladu § 272 odst. 2 obchodního zákoníku, přestože řada v té době publikovaných nálezů Ústavního soudu [stěžovatelka odkazuje např. na nález ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17) a na nález ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. I. ÚS 167/04 (N 70/33 SbNU 197)] připouštěla v odůvodněných případech i ústní změnu písemné smlouvy. Současně zdůrazňuje, že podle § 273 odst. 3 obchodního zákoníku mají přednost ujednání ve smlouvě před zněním všeobecných obchodních podmínek, přičemž v dané smlouvě bylo výslovně uvedeno, že celá kupní cena musí být uhrazena před odběrem (předáním) vozu. Z provedených důkazů podle názoru stěžovatelky jasně vyplývá, že celá obchodní transakce proběhla striktně podle třístranné dohody mezi výrobcem, prodejcem a poskytovatelem financování – tedy mezi akciovou společností BMW AG, PALAS a CAC. Předmětnou žalobu proto považuje stěžovatelka za zjevný případ zneužití práva, opírající se pouze o z kontextu vytržený výklad bodu 3 písm. h) všeobecných obchodních podmínek PALAS. Přehlížet přitom podle stěžovatelky nelze ani skutečnost, že PALAS uzavřela s (asi) deseti zákazníky kupní smlouvy již v okamžiku, kdy velmi dobře věděla, že nemůže svůj smluvní závazek splnit, neboť jí v té době již byla vypovězena dealerská smlouva s akciovou společností BMW AG. Nejvyššímu soudu potom stěžovatelka vytýká, že v napadeném rozhodnutí odkazuje pouze na svoje judikáty, na nálezy Ústavního soudu dopadající na danou věc však nebere žádný zřetel.

10. Konečně v doplnění ústavní stížnosti ze dne 13. 8. 2018 stěžovatelka Nejvyššímu soudu opětovně vytýká nepřípustný formalismus, když zdůrazňuje, že ústavní stížností napadená rozhodnutí odporují závěrům přijatým nejen v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2011 sp. zn. I. ÚS 1264/11

Sbirka_nalezu-91.indd 306 29.7.20 14:02

(N 130/62 SbNU 47), ale taktéž kupř. v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 2925/2015, ve kterých je akceptována ústní změna písemně uzavřené smlouvy. Současně stěžovatelka v návaznosti na výše uvedené znovu označila napadený rozsudek vrchního soudu za excesivní a překvapivé rozhodnutí, neboť jednak nerespektuje závazný nález Ústavního soudu, jednak zcela přehlíží rozsudek jiného svého senátu v obdobné věci. V závěru svého doplnění pak stěžovatelka odkazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 551/16 a II. ÚS 2804/17 (dostupná na http://nalus.usoud.cz), kterými byly odmítnuty ústavní stížnosti vedlejší účastnice v obdobných věcech.

11. Nejvyšší soud ve vyjádření, podepsaném předsedou senátu 32 Cdo JUDr. Miroslavem Gallusem, toliko konstatuje, že stěžovatelka „pouze tvrdí, že dovolací soud nepostupoval ústavně konformně a že porušil ústavněprávní principy, aniž uvedla, v čem tato porušení shledává“, resp. neuvedla žádné konkrétní námitky proti důvodům odmítnutí jejího dovolání. Důvody odmítnutí stěžovatelčina dovolání jsou přitom podle názoru Nejvyššího soudu v napadeném usnesení „vyjádřeny srozumitelně“.

12. Vrchní soud, za nějž jedná v řízení o ústavní stížnosti předseda senátu JUDr. Stanislav Bernard, ve vyjádření účastníka řízení pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

13. Vedlejší účastnice řízení ve vyjádření k ústavní stížnosti zdůraznila, že stěžovatelka toliko opakuje argumentaci, se kterou se v napadených rozhodnutích již řádně vypořádaly obecné soudy, přičemž připomíná, že Nejvyšší soud stěžovatelčino dovolání odmítl pro nepřípustnost. Vedlejší účastnice se přitom ohrazuje proti tvrzení stěžovatelky, že v obdobných věcech rozhodovaly obecné soudy odlišně – v jí odkazovaných věcech totiž dospěly soudy (i na základě jiné procesní aktivity účastníků řízení, ať již jde o důkazy, ale i tvrzení) k odlišným skutkovým zjištěním. Nadto vedlejší účastnice poukazuje na jednání stěžovatelky po vydání pravomocného rozsudku vrchního soudu, jež mělo znemožnit jeho případnou exekuci.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, jež byla účastnicí řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka před jejím podáním vyčerpala veškeré dostupné zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

Sbirka_nalezu-91.indd 307 29.7.20 14:02

IV. Vlastní posouzení věci

15. Ústavnímu soudu byla Ústavou svěřena role orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V případě ústavních stížností fyzických a právnických osob směřujících svá podání proti rozhodnutím obecných soudů není proto možno chápat Ústavní soud jakožto nejvyšší instanci obecného soudnictví; Ústavní soud je nadán kasační pravomocí toliko v případě, že v soudním řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti došlo k porušení některého základního práva či svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Úkolem Ústavního soudu není zjišťovat věcnou správnost rozhodovací činnosti obecných soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním rozhodnutím případně vynucovat) ústavně konformní průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Ústavní soud zdůrazňuje, že je vázán pouze petitem ústavní stížnosti, nikoliv však jejím odůvodněním. Tuto skutečnost je třeba na tomto místě zdůraznit přinejmenším proto, že ústavněprávní deficity napadených rozhodnutí obecných soudů spatřuje Ústavní soud v jiných jejich pochybeních, než jaká jsou stěžovatelkou v ústavní stížnosti a jejích doplněních obecným soudům vytýkána (a to i přesto, že se dílčí důvody ve stěžovatelčině i níže rozvedené argumentaci často významně překrývají).

17. Ústavní soud nejprve připomíná, že jeden ze základních atributů řádného procesu představuje podle ustálené judikatury Ústavního soudu požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí. Dodržování povinnosti odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů, vyloučit libovůli a zajistit legitimitu soudního rozhodnutí zejména v očích účastníků soudního řízení. Absence řádného odůvodnění rozhodnutí zakládá nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla též protiústavnost.

18. Z odůvodnění soudního rozhodnutí přitom musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Jsou-li právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádném možném výkladu odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, je nutno takovéto rozhodnutí považovat za odporující čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)].

19. Současně je třeba připomenout, že Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že je vždy nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být – obdobně jako v dané věci – netypické,

Sbirka_nalezu-91.indd 308 29.7.20 14:02

to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité; jinými slovy, je nutné vždy posuzovat individuální okolnosti daného případu ve všech relevantních souvislostech [srov. *mutatis mutandis* např. nález ze dne 5. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (N 158/58 SbNU 345)], zvláště pak za situace, kdy výsledky ve věci provedeného dokazování dávají reálnou možnost takového přístupu.

20. Se stěžovatelkou je namístě souhlasit, že stěžejní otázkou posuzované věci je změna platebního místa, tedy změna jednoho z ujednání předmětné kupní smlouvy. Současně však již nelze stěžovatelce přisvědčit potud, že by v řízení byla písemnou formou učiněná změna tohoto ujednání prokázána, resp. že by ze stěžovatelkou odkazovaných soudních rozhodnutí (převážně nálezů Ústavního soudu) vyplývala – pro posuzovanou věc – možnost ústní formy změny tohoto ujednání (stěžovatelka totiž při svých odkazech v převážné míře přehlíží podstatný rozdíl mezi ústní formou změny písemné smlouvy a ústní formou změny písemné smlouvy obsahující ujednání o možnosti její změny pouze písemnou formou). I tak je však nutno zdůraznit, že řádné zohlednění významu ujednání (nyní bez ohledu zda ujednání ve smlouvě, nebo pravidla zakotveného ve všeobecných obchodních podmínkách) stanovících výhradu písemnosti či doložku písemnosti změn (*Schriftformklausel* či *no oral modification clauses*) představuje potřebný „klíč" k ústavně souladnému výsledku posuzované věci. Nelze totiž ztrácet ze zřetele skutečnost, že ani nedodržení smluvně vymíněné formy případného dodatku nevede vždy k neplatnosti takového dodatku ke smlouvě (srov. *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 2925/2015), neboť je třeba se nejprve zabývat otázkou, zda vymíněná forma má povahu konstitutivní, nebo toliko deklaratorní (v podrobnostech viz Šilhán, J. in: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1709), a to – zjednodušeně řečeno – proto, že posléze projevená vůle smluvních stran může mít bez ohledu na formu jejího vyjádření v odůvodněných případech přednost před dříve projevenou – byť i písemně zachycenou – vůlí smluvních stran, přičemž právně relevantní je v této souvislosti např. i následné chování smluvních stran (tedy např. plnění či součinnost poskytnutá v souladu se smluvním dodatkem), jak ostatně vyplývalo i přímo z § 263 odst. 3 obchodního zákoníku (a to bez ohledu na to, že význam takové okolnosti v zásadě popřel Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 30. 8. 2011 sp. zn. 23 Cdo 5227/2009).

21. Do posuzované věci navíc zjevně dopadají závěry přijaté (ve stěžovatelčině posledním doplnění ústavní stížnosti taktéž odkazovaným) nálezem sp. zn. I. ÚS 1264/11, ve kterém Ústavní soud uvedl:

„Podle ustanovení § 272 odst. 2 obchodního zákoníku ‚obsahuje-li písemně uzavřená smlouva ustanovení, že může být měněna nebo zrušena

Sbirka_nalezu-91.indd 309 29.7.20 14:02

pouze dohodou stran v písemné formě, může být smlouva měněna nebo zrušena pouze písemně', přičemž jde o ustanovení kogentní (ustanovení § 263 odst. 1 obchodního zákoníku), od něhož se smluvní strany nemohou dohodou odchýlit. To však neznamená, že by zákon nemohl upřesnit následky jednání smluvních stran pro případ, že by tento příkaz nedodržely. Obchodní zákoník upravuje některé z nich (viz ustanovení § 266 až 268). Ostatní upravuje zákoník občanský (viz ustanovení § 1 odst. 2 obchodního zákoníku větu druhou a ustanovení § 34 a násl. občanského zákoníku). Důsledky nedodržení formy právního úkonu upravuje výhradně občanský zákoník. Podle ustanovení § 40 odst. 1 obč. zák., nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje (...) dohoda účastníků, je neplatný. Podle ustanovení § 40a obč. zák., nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje dohoda účastníků, považuje se právní úkon za platný, pokud se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti právního úkonu nedovolá. Neplatnosti se nemůže dovolávat ten, kdo ji sám způsobil.

Změna smlouvy vyžaduje ofertu a její akceptaci, což jsou jednostranné právní úkony co do svého obsahu shodné. Zákonodárce vyřešil konflikt dřívější shodné vůle smluvních stran činit právní úkony ve vymíněné formě a pozdější – taktéž shodné vůle – projevené v rozporu s jejich dřívější dohodou takto: Obecně může oblát namítat relativní neplatnost oferty, není-li dodržena sjednaná forma. Akceptant může projevit svoji vůli přijmout návrh a ofertu akceptovat taktéž ve formě s dohodou rozporné. Oferent pak může namítat relativní neplatnost této akceptace. Je tedy zřejmé, že zákonodárce preferoval faktickou (shodnou) vůli účastníků smlouvy s tím, že kterákoli ze smluvních stran může včas svým právním úkonem způsobit neplatnost úkonů protistrany, a tím dosáhnout stavu vymíněného dříve: aby takové právní úkony byly činěny v písemné formě. (…)

Není vyloučeno, aby zákonodárce vyšel podnikatelům, resp. osobám činícím právní úkony podle obchodního zákoníku, vstříc a upřednostnil požadavek faktické jistoty smluvních stran před smluvní svobodou a právní úkony nedodržující sjednanou formu označil bez dalšího za (absolutně) neplatné. De *lege lata* takový přístup (a následek) ale myslitelný není. (…) Jinými slovy: písemně uzavřenou smlouvu se sjednanou výhradou změn v písemné podobě lze změnit i jinou formou (např. ústně učiněnými právními úkony), není-li včas namítána jejich relativní neplatnost; tento závěr se netýká smluv, u nichž písemnou formu stanoví zákon."

22. Vrchní soud v napadeném rozsudku konstatoval, že stěžovatelka a právní předchůdkyně vedlejší účastnice „dohodly předmět a cenu, a dále mimo jiné to, že ‚veškeré změny smlouvy, případná vedlejší ujednání či přísliby je nutné uzavřít písemně formou dodatku ke smlouvě pod sankcí neplatnosti'. V bodě 3 písm. h) a i) všeobecných obchodních podmínek pak strany smlouvy dohodly, že ‚pokud není písemně sjednáno jinak', v den

Sbirka_nalezu-91.indd 310 29.7.20 14:02

‚podpisu objednávky' je zaplacena kauce (nejméně 10 % z ceny vozu), a v den předání vozidla při podpisu předávacího protokolu uhradí kupující zbývající část kupní ceny nebo dohodnutým způsobem prokáže bezhotovostní platbu, která bude považována za řádně provedenou okamžikem připsání příslušné částky na bankovní účet prodávajícího. Jelikož PALAS a žalovaný uzavřeli kupní smlouvu jako podnikatelé, je třeba uvedené ujednání stran smlouvy podřadit pod ustanovení § 272 odst. 2 obchod. zák., které je ustanovením kogentním (§ 263 obchod. zák.). V řešené věci nebylo prokázáno, že by ujednání o splatnosti ceny a místě a způsobu jejího placení bylo stranami smlouvy písemně změněno. V řízení před soudem nebylo ovšem ani prokázáno, že by byla příslušná ustanovení smlouvy (všeobecných obchodních podmínek) změněna ústní dohodou stran smlouvy, tj. že by strany smlouvy svým výslovným ujednáním negovaly dopad ujednání předchozího. Soud své závěry o ústní dohodě mezi PALAS a žalovaným o změně způsobu platby za převzatý automobil (o nutnosti písemné dohody není v odůvodnění rozsudku nic obsaženo) opřel pouze o své úvahy, které nekorespondují s výsledky provedeného dokazování". Současně vrchní soud zdůraznil, že žádný ze stěžovatelkou předložených e-mailů není důkazem o tvrzené dohodě mezi PALAS a stěžovatelkou o změně smlouvy, neboť eventuální dohody mezi PALAS, CAC a akciovou společností BMW AG se do vztahu stěžovatelky a PALAS „bez jejich výslovné dohody nepromítají. Úvahy soudu o změně smlouvy na základě ústního prohlášení otce jednatele PALAS Ing. Palaše ve vztahu k žalovanému, nejsou podloženy jednak žádnými zjištěními (takové jednání bylo Ing. Palašem výslovně popřeno a rovněž nebylo prokázáno, že by byl Ing. Palaš jako osoba bez právního vztahu k PALAS k takovému jednání oprávněnou osobou zmocněn, když jednatel PALAS i Ing. Palaš tuto skutečnost popírají)". V návaznosti na to pak vrchní soud dodal, že se stěžovatelka nemohla důvodně domnívat, že by byl v této věci Ing. Palaš oprávněn za PALAS jednat, a nadto byla „o situaci v PALAS detailně informována", pročež by takové jednání Ing. Palaše nemohlo PALAS vůbec zavazovat.

23. Vrchní soud tedy v prvé řadě zcela správně dospěl k závěru, že v řízení nebyla prokázána písemná změna smlouvy, předvídaná jak v dané kupní smlouvě, tak ve všeobecných obchodních podmínkách PALAS, neboť žádný z provedených důkazů vskutku neprokazuje písemnou změnu smlouvy, a ani (bez ohledu na otázku, zda by tím byla zachována danými ujednáními vyžadovaná písemná forma) z inkriminovaných e-mailů (na č. l. 45, 67 až 69 soudního spisu) žádná taková písemně provedená změna smlouvy (a to ani nepřímo) nevyplývá. Potud je napadené rozhodnutí vrchního soudu korektní, a nelze mu z ústavněprávního hlediska cokoli vytknout; to však již neplatí o zbývající části citovaného odůvodnění.

Sbirka_nalezu-91.indd 311 29.7.20 14:02

24. Přestože vrchní soud taktéž ústavně konformním způsobem zohlednil dispozici § 272 odst. 2 obchodního zákoníku potud, že ani absence písemné formy případné změny smlouvy nevede bez dalšího k její neplatnosti (viz body 19 až 23), v podstatě nepřezkoumatelným způsobem uzavřel, že v řízení nebyla prokázána ani existence ústně uzavřené dohody o změně platebního místa, a nad tento rámec již žádné další skutečnosti (např. právě následné jednání účastníků smlouvy) do úvahy nevzal, pročež se vůbec nezabýval – nikoliv nepodstatnou – otázkou, zda námitce nedodržení formy na základě zjištěného skutkového stavu vůbec lze přiznat právní ochranu.

25. V posuzované věci totiž nelze ztrácet ze zřetele, že krajský soud provedl během opakovaně nařizovaných jednání rozsáhlé dokazování, na jehož základě dospěl k následujícím – v odůvodnění rozsudku přesvědčivě odůvodněným – závěrům.

26. Za prvé: navzdory stavu zápisu v obchodním rejstříku měl v PALAS faktické rozhodovací pravomoci Ing. Palaš (v této souvislosti vyšel krajský soud taktéž z obsahu jiného soudního spisu – srov. str. 3 rozsudku krajského soudu, zvláště pak čtvrtý odstavec na str. 5 a druhý odstavec na str. 14 rozsudku), což vyplynulo nejen z řady svědeckých výpovědí (srov. č. l. 180, 180 *verte*, 181, 213 *verte*), ale koresponduje to taktéž s krajským soudem reflektovanou personální provázaností v čase na sebe fakticky navazujících obchodní společností (srov. str. 6 odůvodnění rozsudku krajského soudu).

27. Za druhé: při hodnocení všech provedených důkazů v jejich souvislosti vyplývá, že na základě jednání vedeného Ing. Palašem (viz též č. l. 106 *verte*) byla mimořádná situace, odrážející skutečnost, že došlo k vypovězení dealerské smlouvy, na jejímž základě byla PALAS oprávněna prodávat nové vozy značky BMW, v důsledku čehož – a to je na tomto místě třeba podtrhnout – by nebyla bez určité modifikace dříve nastavených smluvních schémat s to dostát svým smluvním závazkům – v daném případě dodat dle inkriminované kupní smlouvy stěžovatelce jí poptávaný vůz BMW X5, neboť přímá úhrada kupní ceny na účet CAC byla zjevně jedinou možnou variantou, na jejímž základě byla akciová společnost BMW AG ochotna předat PALAS předmětný automobil (srov. str. 7 rozsudku krajského soudu); na tomto místě je třeba navíc upozornit i na skutečnost, že v rozhodné době zjevně nedisponovala PALAS ani potřebnou finanční likviditou, když nebyla schopna vrátit stěžovatelkou uhrazenou zálohu ve výši 400 000 Kč, a proto s ní dohodla „kompenzaci“ v podobě poskytnutých náhradních dílů a servisních služeb (srov. str. 8 rozsudku krajského soudu).

28. Za třetí: z vrchním soudem akcentovaného bodu 3 písm. h) a i) všeobecných obchodních podmínek vyplývá nejen nutnost písemné formy případné změny ujednání, ale taktéž skutečnost, že předpokladem

Sbirka_nalezu-91.indd 312 29.7.20 14:02

předání (převzetí) kupovaného vozu je plná úhrada kupní ceny; z řady svědeckých výpovědí (tedy nejen z klíčové výpovědi Radovana Lengyela, viz též kupř. č. l. 181) přitom jednoznačně vyplynulo, že velký technický průkaz byl zákazníkům PALAS vždy předán až v okamžiku, kdy byla v plném rozsahu uhrazena kupní cena. Z žádného z provedených důkazů přitom nevyplývá, proč by tato zavedená praxe (již je v obchodněprávních vztazích třeba v potřebné míře zohledňovat) neměla být v případě stěžovatelky naplněna.

29. Za čtvrté: v řízení před krajským soudem bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatelka postupovala striktně podle schématu, se kterým byl zjevně dostatečně srozuměn pověřený zaměstnanec PALAS Radovan Lengyel, což vedle obsahu svědecké výpovědi tohoto zaměstnance PALAS (viz č. l. 145 *verte* a 146) nepřímo vyplývá z obsahu e-mailu zaslaného jím jinému zákazníkovi PALAS – M. S., přičemž za pozornost stojí rovněž skutečnost, že v tomto e-mailu je výslovně vedle čísla účtu CAC uveden i variabilní symbol: XX (viz č. l. 68), přičemž stěžovatelka zaslala částku odpovídající kupní ceně vozu na totožný bankovní účet a současně uvedla variabilní symbol: XY – a to v souladu s pokyny uvedenými v e-mailu zaslaném od tehdejšího zaměstnance CAC Ing. Martina Svárovského (viz č. l. 45).

30. K tomu Ústavní soud dodává, že o existenci ústně uzavřené dohody o změně platebního místa nepřímo vypovídá ostatně i výše uvedená skutečnost, že PALAS fakticky přikročila k vrácení stěžovatelkou složené zálohy na předmětnou kupní cenu; takový postup právní předchůdkyně vedlejší účastnice by byl zcela nelogický, pakliže by ve skutečnosti nedošlo k uzavření dohody o změně platebního místa, jež jako jediná – jak výše zdůrazněno – umožňovala plnění PALAS podle kupní smlouvy, neboť v opačném případě by již nemohlo dojít k předání objednaného automobilu stěžovatelce.

31. Nadto je třeba připomenout, že z provedeného dokazování nevyplývá, že by po předání automobilu PALAS někdy vyzvala stěžovatelku k úhradě posléze tvrzeného dluhu, a proto je namístě rovněž závěr, že PALAS byla s celou situací zjevně srozuměna, resp. že změna platebního místa musela proběhnout s jejím vědomím. V této souvislosti pak – v návaznosti na obsah rozsudku vrchního soudu ze dne 28. 5. 2015 sp. zn. 1 Cmo 312/2014, vydaného v právní věci žalovaného Milana Skryjy (viz č. l. 328 až 330) – stojí za připomenutí taktéž to, že z žádného z provedených důkazů nevyplynulo, že by PALAS za předmětný vůz zaplatila akciové společnosti BMW AG (srov. předposlední odstavec na str. 10 rozsudku krajského soudu), přičemž z žádného z provedených důvodů rovněž nevyplývá, že by se PALAS kdy stala vlastníkem tohoto automobilu. Tato skutečnost přitom není sama o sobě nepodstatná, neboť nebyla-li PALAS nikdy vlastníkem automobilu (a svědčila-li by jí pouze dočasná držba, jak by bylo možno

Sbirka_nalezu-91.indd 313 29.7.20 14:02

dovodit z provedeného dokazování), stěží by mohla na stěžovatelku vlastnické právo k němu převést, a v takovém případě by právní titul vedlejší účastnicí žalované částky ztrácel potřebný právní základ.

32. Z rozsudku vrchního soudu však není zřejmé, zda v odvolacím řízení byly shora rekapitulované skutečnosti vůbec brány do úvahy (v této souvislosti stojí taktéž za zmínku, že odvolací soud v rámci jednání v zásadě neprováděl žádné dokazování – srov. č. l. 288 a 289).

33. Ústavní soud nepřehlíží § 213 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř."), podle kterého není odvolací soud vázán skutkovými zjištěními nalézacího soudu. Podle názoru Ústavního soudu však nelze – aniž by byl důvod takového postupu přezkoumatelně odůvodněn – část skutkových zjištění soudu prvního stupně nechat zcela stranou zájmu odvolacího soudu. Jinými slovy, dospěl-li soud prvního stupně na základě řádně provedených důkazů k nějakým (z těchto důkazů standardním způsobem dovozeným) skutkovým závěrům, nemůže odvolací soud – má-li být jeho rozhodnutí přezkoumatelné – takto zjištěný skutkový stav deformovat tím, že ze soudem prvního stupně provedených důkazů vybere pouze některé, aniž současně srozumitelně vysvětlí, proč ze zbývajících soudem prvního stupně provedených důkazů nevyplývají skutkové závěry, jež nalézací soud ve svém rozhodnutí učinil, resp. proč takové skutkové závěry nejsou pro danou věc právně relevantní [srov. *mutatis mutandis* nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 57/04 (N 144/35 SbNU 37) nebo rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1546/99]. V opačném případě zatíží soud své rozhodnutí buď extrémním nesouladem mezi výsledkem dokazování a skutkovými či právními závěry, anebo bude jeho odůvodnění v daném rozsahu nepřezkoumatelné; v obou situacích dojde k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

34. Ústavní soud má přitom za to, že z výsledku konfrontace obsahu odůvodnění rozsudku krajského soudu a napadeného rozsudku vrchního soudu jasně vyplývá, že citovaná část rozsudku vrchního soudu, dle které nebyla v řízení prokázána existence ústní dohody o změně platebního místa, je nepřezkoumatelná, resp. že takový závěr je v extrémním nesouladu s provedeným důkazy, neboť takový závěr při respektování imperativu zakotveného v § 132 o. s. ř. z výsledku dokazování nevyplývá.

35. Již z tohoto důvodu by byl namístě kasační zásah Ústavního soudu, neboť rozhodnutí vrchního soudu postrádá klíčovou náležitost soudního rozhodnutí, jímž je řádné a přesvědčivé odůvodnění (§ 157 odst. 2 o. s. ř.).

36. V rámci ústavněprávního přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů však nelze přehlížet ani následující (mj. i pro průběh dovolacího řízení) stěžejní skutečnost.

37. Krajský soud v závěru odůvodnění svého rozsudku na str. 16, patrně vědom si skutečnosti, že skutkový závěr o existenci ústní dohody

Sbirka_nalezu-91.indd 314 29.7.20 14:02

nemusí být zcela nesporný, neboť se zakládá toliko na řetězci nepřímých důkazů, zdůraznil, že i kdyby se v řízení existence této ústní dohody neprokázala, nebylo by možno žalobě vedlejší účastnice vyhovět, neboť stěžovatelka neplatila kupní cenu CAC namísto PALAS svévolně, nýbrž na základě obdržených požadavků, pročež jednala poctivě a v dobré víře podle § 3030 ve spojení s § 7 občanského zákoníku, účinného od 1. 1. 2014, přičemž současně platí, že PALAS za předmětný automobil nikdy nikomu nezaplatila, a proto by vedlejší účastnicí uplatňované právo odporovalo zásadám poctivého obchodního styku, tudíž by podle § 265 obchodního zákoníku nepožívalo právní ochrany.

38. Ústavní soud považuje tyto krajským soudem zaznamenané skutečnosti za zcela zásadní pro ústavně souladné řešení posuzované věci, vrchní soud se však k těmto otázkám v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nevyjadřuje (a to i přesto, že se použití § 265 obchodního zákoníku výslovně dovolával i právní zástupce stěžovatelky během jednání před vrchním soudem – viz č. l. 289), čímž je zatížil rovněž nepřípustným rysem překvapivosti, neboť vůbec neodůvodnil, proč tento – pro rozhodnutí dané věci nikoli nepodstatný – právní závěr krajského soudu považuje za nesprávný.

39. Toto pochybení vrchního soudu se pak odráží i do výsledku dovolacího řízení, neboť Nejvyšší soud odůvodnil odmítnutí stěžovatelčina dovolání primárně tím, že „předpoklad přípustnosti nebyl naplněn, neboť otázku vymezenou dovolatelkou, zda právo žalobkyně na zaplacení kupní ceny vozidla je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, odvolací soud neřešil a na jejím řešení své rozhodnutí nezaložil. Rovněž ani skutková zjištění odvolacího soudu neodůvodňují závěr o odepření právní ochrany výkonu práva žalobkyně dle ustanovení § 265 obchodního zákoníku (dále jen ‚obch. zák.‘), neboť předpokladem pro aplikaci ustanovení § 265 obch. zák., podle něhož výkon práva, který je v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku, nepožívá právní ochrany, nemůže být sama o sobě skutečnost, že dovolatelka zaplatila kupní cenu třetí osobě, aniž pro takový postup podle zjištění odvolacího soudu měla právní důvod“.

40. Z citované části odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu tak vyplývá, že se dovolací soud odmítl stěžovatelčiným dovoláním věcně zabývat proto, že se v něm dovolává řešení otázky, jíž se vrchní soud vůbec nezabýval, aniž by si však Nejvyšší soud položil otázku, zda se jí – z důvodů obsažených v dovolání i jeho doplnění (zvláště viz č. l. 326, 327) – vrchní soud zabývat měl, zvláště když v tomto ohledu svůj právní závěr jednoznačně vyjevil již krajský soud. Takový postup lze označit ve vztahu ke stěžovatelce jako odmítnutí spravedlnosti.

41. V této souvislosti je tak vhodné připomenout závěr, jenž rezonuje i v posuzované věci a jejž přijal Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2010 sp. zn. 30 Cdo 3025/2009, ve kterém vyložil a odůvodnil právní

Sbirka_nalezu-91.indd 315 29.7.20 14:02

názor, že „skutkové zjištění, které zcela nebo z podstatné části chybí, anebo je vnitřně rozporné (ať již v relevantní části ve vztahu mezi jednotlivými dílčími skutkovými zjištěními, anebo ve vztahu mezi některým pro rozhodnutí zásadně významným dílčím skutkovým zjištěním a závěrem o skutkovém stavu věci), případně vnitřní rozpornost či absence skutkového závěru (skutková právní věta) znemožňuje posoudit správnost přijatého právně kvalifikačního závěru takto zjištěného ‚skutku', což (logicky) jde na vrub správnosti právního posouzení věci". K takovému stavu přitom podle mínění Ústavního soudu došlo právě i v posuzované věci.

42. Nad rozhodný rámec pak Ústavní soud dodává, že jakkoli tato skutečnost není bez dalšího prizmatem § 237 o. s. ř. relevantní, nelze v posuzované věci ztrácet ze zřetele ani význam v dané věci již použitelného § 13 občanského zákoníku, účinného od 1. 1. 2014. Podle názoru Ústavního soudu totiž nelze ztrácet ze zřetele skutečnost, že předmětná věc skutkově souvisí s celou řadou dalších právních věcí (a tak je třeba hodnotit všechny provedené důkazy vskutku v nejširších možných souvislostech), neboť v obdobné situaci jako stěžovatelka se ocitli i někteří jiní klienti PALAS, kteří kupovali automobil BMW v inkriminované době, tedy záhy po vypovězení dealerské smlouvy, na jejímž základě byla PALAS autorizovaným prodejcem nových automobilů BMW. Bylo by proto žádoucí, aby skutkově i právně obdobná právní věc byla stejným odvolacím soudem rozhodnuta obdobně.

43. Je tak namístě uzavřít, že vrchní soud porušil stěžovatelčino základní procesní právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny, když řádně neodůvodnil svůj závěr, že z provedeného dokazování nevyplývá existence ústně uzavřené dohody o změně platebního místa, a navíc se zcela –procesně nekorektně – vyhnul otázce, zda postup právní předchůdkyně vedlejší účastnice není nutno označit za rozporný se zásadami poctivého obchodního styku. Tato pochybení vrchního soudu pak odmítl zhojit Nejvyšší soud, jenž na základě nepřípustně formalistického přístupu k dovolání stěžovatelky napadené rozhodnutí vrchního soudu věcně nepřezkoumal.

44. Pro takto vyložené důvody Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. Ústavní soud takto rozhodl bez nařízení ústního jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

45. Pro úplnost je namístě dodat, že nebylo vyhověno návrhu stěžovatelky, aby jí náklady řízení před Ústavním soudem uhradil stát, neboť ze spisového materiálu nevyplývá, že by v jejím případě byla naplněna hypotéza § 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, tedy že by takové rozhodnutí odůvodňovaly její osobní a majetkové poměry.

Sbirka_nalezu-91.indd 316 29.7.20 14:02

Č. 187

K dokazování znaleckým posudkem v řízení o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu proti vůli umístěné osoby

Zahájí-li soud znovu řízení o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu proti vůli umístěné osoby, které bylo zastaveno, protože tato osoba byla mezitím ze zdravotního ústavu propuštěna, ale prohlásila podle § 72 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, (dále jen „z. ř. s.“), že na projednání věci trvá, je soud, nejsa vázán lhůtou 7 dnů podle čl. 8 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a § 77 odst. 1 z. ř. s., povinen podle § 70 odst. 1 z. ř. s. ke zjištění zdravotního stavu a zjištění, zda držení osoby ve zdravotním ústavu bylo nutné, jmenovat znalce, jímž nemůže být lékař, který pracuje v daném zdravotním ústavu. Objektivní zjištění důvodnosti tohoto držení, možné pouze na tomto základě, je předpokladem uplatnění práva na náhradu škody nebo nemajetkové újmy takovou osobou v případě jeho neoprávněnosti, k němuž její prohlášení, že trvá na projednání věci, zpravidla směřuje.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře – ze dne 20. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 2647/16 ve věci ústavní stížnosti M. T., zastoupeného Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, 602 00 Brno, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 4549/2015-38 ze dne 18. 5. 2016, usnesení Městského soudu v Praze č. j. 17 Co 217/2015-27 ze dne 26. 6. 2015 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 19 L 2712/2014-6 ze dne 10. 11. 2014 o převzetí stěžovatele bez jeho souhlasu do zdravotního ústavu, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 8 jako účastníků řízení a Psychiatrické nemocnice Bohnice, se sídlem Ústavní 91/7, Praha 8 – Bohnice, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, 150 00 Praha 5, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 4549/2015-38 ze dne 18. 5. 2016, usnesením Městského soudu v Praze č. j. 17 Co 217/2015-27 ze dne 26. 6. 2015 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 19 L 2712/2014-6 ze dne 15. 4. 2015 bylo porušeno právo stěžovatele

Sbirka_nalezu-91.indd 317 29.7.20 14:02

na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i právo na osobní svobodu zakotvené v čl. 8 odst. 1 a 6 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

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 stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 8 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

2. Z napadených rozhodnutí, jakož i vyžádaných soudních spisů vedených u Obvodního soudu pro Prahu 8 pod sp. zn. 19 L 2641/2014 a sp. zn. 19 L 2712/2014 Ústavní soud zjistil, že Psychiatrická nemocnice Bohnice, se sídlem Ústavní 91, 181 02 Praha 8, dne 27. 10. 2014 oznámila Obvodnímu soudu pro Prahu 8, že toho dne v 14:55 hodin přijala (hospitalizovala) stěžovatele bez jeho písemného souhlasu. Jako důvod nemocnice uvedla, že stěžovatel bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje sebe či své okolí a jeví známky duševní poruchy, resp. jí trpí, popřípadě je pod vlivem návykové látky ve smyslu § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších změn. Obvodní soud nato zahájil usnesením č. j. 19 L 2641/2014-2 ze dne 27. 10. 2014 řízení o vyslovení přípustnosti převzetí stěžovatele do ústavu zdravotnické péče dle § 76 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „z. ř. s."). Stěžovatel dne 3. 11. 2014 podepsal souhlas s hospitalizací, takže řízení o vyslovení přípustnosti jeho převzetí do ústavu zdravotnické péče bylo následně usnesením Obvodního soudu pro Prahu 8 č. j. 19 L 2641/2014-10 ze dne 19. 11. 2014 zastaveno.

3. Obvodní soud však usnesením č. j. 19 L 2712/2014-2 ze dne 4. 11. 2014 zahájil další řízení o vyslovení přípustnosti převzetí stěžovatele do ústavu zdravotnické péče, neboť stěžovatel chtěl zdravotnické zařízení po udělení souhlasu s hospitalizací opustit, v čemž mu jeho personál zamezil, a proto nemocnice soudu oznámila novou detenci. Usnesením č. j. 19 L 2712/2014-3 ze dne 6. 11. 2014 soud stěžovateli ustanovil opatrovníka z řad advokátů, neboť sám si žádného zástupce nezvolil (§ 69 z. ř. s.). Soud svolal jiný soudní rok do Psychiatrické nemocnice Bohnice na den 6. 11. 2014 a v jeho průběhu vyslechl jak ošetřujícího lékaře, tak i stěžovatele. Následně rozhodl usnesením č. j. 19 L 2712/2014-6 ze dne 10. 11. 2014 tak, že

Sbirka_nalezu-91.indd 318 29.7.20 14:02

převzetí stěžovatele do zdravotního ústavu je v souladu se zákonnými důvody a tyto důvody nadále trvají. Psychiatrická nemocnice Bohnice dne 17. 11. 2014 obvodnímu soudu oznámila propuštění stěžovatele, načež soud usnesením č. j. 19 L 2712/2014-9 ze dne 18. 11. 2014 dle § 16 z. ř. s. řízení zastavil a stěžovatele poučil o možnosti ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto usnesení prohlásit u soudu, že trvá na projednání věci. Toho stěžovatel využil a podáním ze dne 26. 11. 2014 oznámil, že svého práva využívá a trvá na projednání věci. Soud nařídil jednání, během něhož vyslechl znovu ošetřujícího lékaře i stěžovatele a dospěl ke stejnému závěru jako v usnesení ze dne 10. 11. 2014, tedy vyslovil, že převzetí stěžovatele do zdravotnického zařízení bez jeho souhlasu bylo v souladu se zákonnými důvody.

4. Posledně uvedené usnesení obvodního soudu napadl stěžovatel odvoláním, o němž rozhodl Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným usnesením tak, že napadené rozhodnutí obvodního soudu jako věcně správné potvrdil, neboť se ztotožnil se závěry soudu prvního stupně. Následné dovolání stěžovatele směřující proti usnesení odvolacího soudu Nejvyšší soud vpředu zmíněným usnesením jako nepřípustné odmítl.

II.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti široce rozebral problematiku ochrany práv osob převzatých k hospitalizaci ve zdravotnických zařízeních bez jejich souhlasu, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva a na jejím pozadí namítl, že v jeho případě odůvodněnost zásahu nebyla prokázána objektivní lékařskou zprávou. Soudy dle jeho názoru vyšly pouze z vyjádření ošetřujícího lékaře a zdravotnické dokumentace. Protože to byla právě nemocnice, která jej zbavila osobní svobody, nemohou být lékařská zpráva ani výslech jejího zaměstnance pokládány za objektivní lékařskou zprávu.

6. Stěžovatel dále uvedl, že soudy nezkoumaly okolnosti, které vedly ke zbavení jeho osobní svobody. Oba soudy se dle něj soustředily ve své argumentaci nanejvýš na popis událostí, které předcházely přijetí do nemocnice, avšak v popisu dalších dní hospitalizace není z jejich strany zmínka o jakémkoliv nebezpečí, jež by stěžovatel představoval. Soudy dle jeho mínění i naplnění ostatních podmínek hodnotily zcela arbitrárně, případně se k nim vůbec nevyjádřily. Zejména se jedná o zásady proporcionality a subsidiarity. Nejvyššímu soudu vytkl, že jeho dovolání posoudil ryze formalisticky a sofistikovaným odůvodněním svého rozhodnutí se vyhnul zodpovězení skutečně zásadních a pro rozhodnutí ve věci stěžovatele rozhodných právních otázek. Tuto svoji argumentaci stěžovatel v ústavní stížnosti podrobně rozvedl.

Sbirka_nalezu-91.indd 319 29.7.20 14:02

III.

7. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Nejvyšší soud, Městský soud v Praze i Obvodní soud pro Prahu 8 jako účastníky řízení a Psychiatrickou nemocnici Bohnice jako vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřily k ústavní stížnosti.

8. Nejvyšší soud se ve svém vyjádření odvolal na obsah odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádřil přesvědčení, že jím nebyla dotčena ústavně garantovaná práva stěžovatele.

9. Městský soud v Praze uvedl, že tvrzení stěžovatele, že v době rozhodnutí o detenci byl již hospitalizován, nemá oporu v obsahu spisu. Městský soud poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí, dle něhož byl stěžovatel pro své chování přiveden manželkou k psychiatrovi. Stěžovatel ambulantního psychiatra napadl. Ten jej odeslal rychlou záchrannou službou do psychiatrické nemocnice. Městský soud dle svých slov neshledal důvod pochybovat o objektivitě ošetřujícího lékaře MUDr. Blažka ani o správnosti postupu soudu, který tohoto lékaře opakovaně vyslechl a stěžovatele před svým rozhodnutím v průběhu řízení shlédl a rovněž vyslechl.

10. Podle názoru Obvodního soudu pro Prahu 2 nedošlo procesním postupem k porušení práv stěžovatele, soud rozhodoval na základě všech důkazů, které mu zákon ukládá provést, a dospěl opětovně k závěru, že detenční řízení bylo vedeno v souladu se zákonem a přípustnost držení stěžovatele v nemocnici vzhledem k jeho zdravotnímu stavu byla v souladu se zákonem.

11. Psychiatrická nemocnice Bohnice má za to, že stěžovatelova interpretace rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *W. proti Nizozemsku* není správná. Soud totiž naopak neshledal žádný důvod pro zpochybňování lékařských zpráv nemocnice, v níž byl pan W. držen, neboť zcela splňovaly podmínku objektivity a nebyl zde ani žádný náznak zlovolného úmyslu. Z tohoto judikátu dle názoru vedlejšího účastníka tak vyplývá, že zprávy zdravotnického zařízení, v němž byl stěžovatel držen, nelze bez dalšího apriorně označovat za neobjektivní. Vedlejší účastník se stěžovatelem souhlasí potud, že soudy by měly vždy rozhodovat primárně na základě stavu umístěného v den zahájení přezkoumávané detence. K tomu vedlejší účastník podotkl, že se jednalo o rozhodování ve velmi krátkém časovém úseku 7, resp. 8 dnů. V daném případě byl stav stěžovatele i po 7 dnech bez výraznějších změn. Přitom zejména u manických pacientů může být ve lhůtě 7 dnů od prvního převzetí několikrát změněna nedobrovolná hospitalizace na dobrovolnou a zpět, aniž se jakkoli změní počáteční podmínky. Nedostatky v postupu soudů nemají dle mínění vedlejšího účastníka ústavněprávní rozměr, resp. nepředstavují porušení práv zaručených Listinou.

Sbirka_nalezu-91.indd 320 29.7.20 14:02

12. Stěžovatel v replice k vyjádřením účastníků i vedlejšího účastníka řízení opět vyzdvihl důležitost posuzování umístěného ke konkrétnímu datu, neboť pro přípustnost nedobrovolné hospitalizace musí být člověk mimo jiné bezprostředně nebezpečný sobě nebo svému okolí. To, že se měl člověk v minulosti chovat nebezpečně, z něj dle jeho názoru nečiní osobu, kterou by bylo možno snadněji omezit na svobodě. Musí vždy být prokázáno, že existuje reálné nebezpečí v okamžiku rozhodování o omezení osobní svobody. Nejvyššímu soudu stěžovatel vytkl, že nikterak nedoložil, že by se stran problematiky okamžiku posouzení podmínek podle § 38 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách jednalo o otázku již vyřešenou. Nejasné řešení této otázky vede podle stěžovatele k tomu, že soudy k omezování osob s duševním onemocněním přistupují snadněji než u osob prvohospitalizovaných, u nichž dosud nebyla žádná diagnóza stanovena. Stěžovatel odmítl tvrzení vedlejšího účastníka o nesprávné interpretaci rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *W. proti Nizozemsku*. Podstatné totiž je, že soud se v tomto rozhodnutí vyjadřoval nikoli k lékařským zprávám nemocnice, ale ke zprávám od zdravotníků nezávislých na nemocnici, kde byl pan W. držen. Požadavek na názor nezávislého zdravotníka ve vztahu k nedobrovolné hospitalizaci lze podle stěžovatele vyvodit i z judikatury Ústavního soudu, např. z nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 36/88 SbNU 499).

13. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

14. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatele i obsah naříkaných soudních rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Ústavní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že požadavek na názor nezávislého zdravotníka ve vztahu k nedobrovolné hospitalizaci nebyl v souzeném případě naplněn. Ve stěžovatelem vzpomínaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2545/17 ze dne 27. 2. 2018 Ústavní soud vyslovil, že řízení o vyslovení přípustnosti převzetí ve zdravotním ústavu je typově řízením, v němž soud staví svá rozhodnutí mimo jiné na základě odborného lékařského posouzení pacienta (§ 77 odst. 2 z. ř. s.). Je-li umístěný člověk před rozhodnutím soudu o vyslovení přípustnosti převzetí ze zdravotního ústavu propuštěn a je-li následně v řízení pokračováno podle § 72 z. ř. s. na základě jeho prohlášení, že na projednání věci trvá, není již soud vázán lhůtou sedmi dnů stanovenou v čl. 8 odst. 6 větě druhé Listiny a v § 77 odst. 1 z. ř. s. a tato skutečnost mu umožňuje provést dokazování v plném rozsahu. Počáteční fáze detenčního řízení, ve které se rozhoduje o přípustnosti převzetí a která končí vydáním rozhodnutí zatímního charakteru

Sbirka_nalezu-91.indd 321 29.7.20 14:02

o souladu převzetí umístěného člověka se zákonnými důvody, je totiž co do obsahu obdobou řízení o předběžném opatření, takže je tu prakticky vyloučeno dokazování znaleckým posudkem za účelem zjištění zdravotního stavu umístěného. Soudu proto zpravidla musí postačit, že rozhodující skutečnosti jsou pouze osvědčeny. Tak tomu však už není po propuštění umístěného člověka z příslušného zdravotního ústavu.

16. Ústavní soud k tomu dále podotkl, že v této souvislosti je nutno mít na zřeteli, že ačkoli se nejedná o řízení sporné, za situace, kdy umístěný člověk iniciuje pokračování řízení o vyslovení přípustnosti převzetí do zdravotního ústavu, maje za to, že pro jeho umístění do zdravotního ústavu nebyly splněny zákonné podmínky, je zjevné, že oba účastníci detenčního řízení mají opačný zájem na výsledku řízení, a to i s ohledem na případné uplatnění nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy za případné porušení práv v průběhu detenčního řízení. Optikou této skutečnosti je pak třeba provádět i dokazování. V podrobnostech Ústavní soud na své právní závěry vyslovené v citovaném nálezu odkazuje.

17. Stojí-li tedy za shora popsané situace na jedné straně závěry lékařů jako zaměstnanců zdravotnického zařízení, kteří do něj umístěného člověka přijali anebo jej měli v další péči, a na druhé straně tomu odporující závěry umístěného člověka anebo dalších osob, je namístě přistoupit k zadání znaleckého posudku. K tomu však v nynější věci nedošlo. Obvodní soud pro Prahu 8 toliko znovu vyslechl ošetřujícího lékaře stěžovatele v psychiatrické nemocnici (zaměstnance vedlejšího účastníka) a samotného stěžovatele, přičemž své závěry fakticky vystavěl pouze na tvrzení uvedeného ošetřujícího lékaře. Tento nedostatek městský soud ani Nejvyšší soud svými rozhodnutími nijak nezhojily.

18. Ve světle řečeného tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadených soudních rozhodnutí, a to pro porušení čl. 8 odst. 1 a 6 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Při opětovném projednání a rozhodnutí v posuzované věci jsou jmenované soudy vázány právním názorem Ústavního soudu vysloveným v nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

Sbirka_nalezu-91.indd 322 29.7.20 14:02

Č. 188
K oprávnění činit úkony za trestně stíhanou právnickou osobu

Jestliže někteří členové statutárního orgánu trestně stíhané právnické osoby nejsou v témže řízení stíháni jako obvinění, ale mají v tomto řízení vystupovat pouze v postavení svědka, jsou tito členové zásadně oprávněni činit za právnickou osobu úkony, a to včetně zvolení obhájce právnické osobě. Ustanovení opatrovníka právnické osobě podle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, by v takovém případě představovalo porušení práva právnické osoby na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře – ze dne 20. listopadu 2018 sp. zn. I. ÚS 2436/18 ve věci ústavní stížnosti Z., a. s., zastoupené Mgr. Ing. Ondřejem Blahou, advokátem, se sídlem Praha 8, Sokolovská 47/73, proti usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13 a usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 20. 6. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-30, jež se týkají ustanovení opatrovníka stěžovatelce.

Výrok

I. Usnesením Okresního soudu v Lounech ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13 bylo porušeno právo stěžovatelky na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I.

1. Stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud zrušil usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13, kterým jí byla na základě návrhu Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem pro účely trestního řízení vedeného proti ní u Policie České republiky,

Sbirka_nalezu-91.indd 323 29.7.20 14:02

Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru hospodářské kriminality Ústí nad Labem, podle § 34 odst. 5 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob") ustanovena opatrovníkem Mgr. Dana Holá. Stěžovatelka dále navrhuje zrušení usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 20. 6. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-30, kterým byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení Mgr. Dany Holé opatrovníkem stěžovatelky.

2. Podle stěžovatelky došlo vydáním napadených rozhodnutí k zásahu do jejích práv podle čl. 37 odst. 2 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

3. Stěžovatelka namítá, že pro ustanovení opatrovníka nebyly splněny zákonem předpokládané důvody, resp. podmínka spočívající v absenci osoby způsobilé činit za ni úkony. Intepretace ustanovení § 34 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob zastávaná Okresním soudem v Lounech podle ní není správná, neboť odporuje smyslu a účelu daného ustanovení. Tato interpretace podle ní zasahuje do jejího práva na materiální i formální obhajobu.

4. Stěžovatelka brojí především proti názoru trestního soudu, že pověření zaměstnance k zastupování právnické osoby v trestním řízení ze strany statutárního orgánu je úkonem v trestním řízení, na nějž je také třeba aplikovat § 34 odst. 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Má za to, že při interpretaci zastávané trestním soudem by bylo patrně nezbytné ustanovit právnické osobě opatrovníka pro každé trestní řízení. Stěžovatelka rovněž poukazuje na skutečnost, že ustanovená opatrovnice fakticky nehájí adekvátním způsobem její zájmy.

5. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 5. 9. 2018 stěžovatelka poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. II. ÚS 131/18 (N 137/90 SbNU 247), v němž vyslovil, že postupem policejního orgánu, kterým právnické osobě nebylo umožněno zvolit si obhájce prostřednictvím osoby oprávněné za ni činit úkony v trestním řízení, jež je ve věci svědkem, s odkazem na § 34 odst. 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, bylo porušeno právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny. Stěžovatelka vyjadřuje přesvědčení, že závěry obsažené v citovaném nálezu lze vztáhnout i na její případ.

III.

6. Okresní soud v Lounech ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a konstatoval, že

Sbirka_nalezu-91.indd 324 29.7.20 14:02

vycházel z usnesení Ústavního soudu, kterými byly ústavní stížnosti v obdobných věcech odmítnuty. Podle jeho názoru nelze vyloučit zájem osoby oprávněné činit úkony za právnickou osobu, pokud má postavení svědka, na výsledku řízení, tj. i na volbě nevhodného obhájce.

7. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržené vyjádření stěžovatelce k replice, neboť neobsahovalo žádné nové závažné skutečnosti nebo argumentaci, které by měly vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl.

IV.

8. 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 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 za potřebné provádět dokazování.

V.

9. 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 vyžádaného trestního spisu a přezkoumal, zda tvrzení obsažená v ústavní stížnosti mají oporu v listinných podkladech, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná.

10. Ústavní soud předesílá, že posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, který není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem 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.

11. Ústavní soud dále připomíná, že výklad a aplikaci předpisů podústavního práva lze hodnotit jako protiústavní, jestliže nepřípustně postihují některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo jsou výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, který je v soudní praxi respektován, resp. odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů, případně jsou v extrémním rozporu s požadavky věcně přiléhavého a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či

Sbirka_nalezu-91.indd 325 29.7.20 14:02

v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti [srov. kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

12. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že v minulosti odmítal jako zjevně neopodstatněné ústavní stížnosti právnických osob, kterým byl podle § 34 odst. 4 a 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob ustanoven opatrovník na základě skutečnosti, že osoby oprávněné činit úkony jménem obviněné právnické osoby se ve stejném řízení nacházejí v postavení obviněného anebo že budou v trestním řízení vyslechnuty jako svědci (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2329/16, II. ÚS 2805/17 či IV. ÚS 2894/17; dostupná na http://nalus.usoud.cz). Ústavní soud v těchto skutkově obdobných případech neshledal zásah do ústavně zaručených práv a potvrdil, že v situaci, kdy právnická osoba v daný okamžik skutečně neměla osobu způsobilou činit za ni úkony v trestním řízení, připadal v úvahu pouze postup podle § 34 odst. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, tedy ustanovení opatrovníka, a to i bez předchozí výzvy podle § 34 odst. 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

13. V nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18, na nějž stěžovatelka v doplnění své ústavní stížnosti poukázala, však Ústavní soud dospěl k přesvědčení, že v důsledku vývoje odborné a komentářové literatury, zkušeností a problémů spojených se setrvalou praxí a zejména s přihlédnutím k zásadnímu postavení práva na obhajobu v trestním procesu je třeba názor vyjádřený v citovaných usneseních považovat za překonaný. Postup, kterým právnické osobě nebylo s odkazem na § 34 odst. 4 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob umožněno zvolit si obhájce prostřednictvím osoby oprávněné za ni činit úkony v trestním řízení, jež je ve věci svědkem, byl tímto nálezem vyhodnocen jako porušení práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

14. Skutkový stav v nyní posuzované věci byl v podstatných rysech obdobný jako ve věci řešené v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18. Okresní soud v Lounech totiž v napadeném usnesení ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13 ustanovení opatrovníka stěžovatelce odůvodnil tím, že předseda představenstva stěžovatelky je trestně stíhán jako obviněný ve stejné trestní věci a další členové představenstva měli být vyslechnuti jako svědci, tudíž že neexistuje osoba způsobilá činit za stěžovatelku úkony v trestním řízení. Z uvedeného vyplývá, že někteří členové představenstva stěžovatelky se nenacházeli v postavení obviněných, ale měli být pouze vyslechnuti jako svědci.

15. Ústavnímu soudu nezbývá než stěžovatelce přisvědčit, že závěry a argumentace obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18 plně dopadají i na nyní posuzovanou věc. Ústavní soud pro úplnost připomíná, že v souladu s § 23 zákona o Ústavním soudu existovala možnost, aby senát, dospěje-li k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu

Sbirka_nalezu-91.indd 326 29.7.20 14:02

vysloveného v nálezu, předložil otázku k posouzení plénu Ústavního soudu. Pro takový postup však senát Ústavního soudu neshledal relevantní důvody.

16. Ústavní soud tak konstatuje, že Okresní soud v Lounech napadeným usnesením ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13 ustanovil stěžovatelce opatrovníka v situaci, kdy existovaly osoby oprávněné činit za stěžovatelku úkony v trestním řízení, tj. členové představenstva, kteří ve stejné trestní věci nebyli stíháni jako obvinění, ale měli být pouze vyslechnuti jako svědkové. Nebyly tedy splněny předpoklady pro ustanovení opatrovníka vyplývající z § 34 odst. 2 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Vydáním uvedeného usnesení Okresního soudu v Lounech tak došlo k porušení práva stěžovatelky na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny. V podrobnostech odkazuje Ústavní soud na argumentaci obsaženou v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 131/18.

17. Ve vztahu k napadenému usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 20. 6. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-30, kterým byl zamítnut návrh na zrušení ustanovení Mgr. Dany Holé opatrovníkem stěžovatelky, Ústavní soud konstatuje, že neshledal důvody pro jeho zrušení. Jestliže totiž přistoupil ke zrušení napadeného usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 15. 5. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-13, jímž byl opatrovník ustanoven, stalo se usnesení, kterým byl zamítnut návrh na zrušení jeho ustanovení, fakticky bezpředmětným. Ústavní soud proto stížnost proti napadenému usnesení Okresního soudu v Lounech ze dne 20. 6. 2018 č. j. 0 Nt 1028/2018-30 posoudil jako zjevně neopodstatněnou.

18. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) a podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Sbirka_nalezu-91.indd 327 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 328 29.7.20 14:02

Č. 189

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Ve správním řízení o žádosti cizince o povolení k pobytu přezkoumává správní orgán, zda je cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky; zjišťuje tedy též existenci faktické rodinné vazby. Primární ochrana základních práv cizince má být realizována v rámci tohoto správního řízení. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, však zákonným příkazem k zastavení řízení tuto ochranu odnímá, a brání tak nejen pokračování správního řízení, ale i následnému přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Jde současně o soud, jenž je podle čl. 36 odst. 2 Listiny oprávněn přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí, jestliže žadatel tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen.

Přístup k soudu se uskutečňuje předložením věci soudu a po řádném průběhu řízení rozhodnutím o věci samé. Dochází-li však v průběhu řízení k jeho zastavení, pak – jakkoli se tak děje na základě natolik významné skutečnosti, jakou je ukončení detence – není ani právo na konečné rozhodnutí o věci naplněno. Vzniklý procesní stav je z hlediska ústavní kontroly při srovnání všech čtyř napadených ustanovení pozoruhodný: zatímco v případě zastavení správního řízení o žádosti cizince-rodinného příslušníka občana České republiky nelze dosáhnout cíle jeho žádosti spočívajícího v povolení (trvalého nebo přechodného) pobytu, zastavením soudního přezkumu správního rozhodnutí o zajištění je cíle žaloby proti tomuto rozhodnutí *prima facie* („fakticky") dosaženo, neboť správním orgánem bylo již ukončeno omezení osobní svobody. Přesto navrhovatelé plédují za „přesah" oproti momentu rozhodnému pro zákonodárce, tedy za pokračování ve správním přezkumu i po ukončení detence. Kladná odpověď Ústavního soudu na argumentaci navrhovatelů zde vychází z lidskoprávní úpravy i judikatury a je vedena dvěma podstatnými důvody. První z nich spočívá v samotném omezení (zbavení) osobní svobody, jež je principiálně natolik citelným zásahem do tělesné a duševní integrity, že přezkum zákonnosti takového omezení musí být, a to i z hlediska společenské kontroly tohoto druhu zásahů do základních práv a svobod, v úplnosti proveden. Druhý důvod se opírá o nezbytnost zachování možnosti osoby držené

Sbirka_nalezu-91.indd 329 29.7.20 14:02

v detenci požadovat, v případě soudního rozhodnutí o nezákonnosti omezení osobní svobody, odškodnění proti státu. Zastavení řízení podle všech tří napadených ustanovení je bezprostřední překážkou realizace obou důvodů.

Účelem přezkumu podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, pokud se její zbavení svobody ukáže jako nezákonné. Současně však skutečnost, že omezení osobní svobody skončilo, nemůže podle Evropského soudu pro lidská práva zbavit dotyčnou osobu práva nechat přezkoumat zákonnost takového opatření i po jeho ukončení. Záruky čl. 5 odst. 4 Úmluvy se v těchto věcech vztahují i na existující odvolací soudní instance. Postrádalo by smysl, jestliže by soudní kontrola detence byla možná pouze po dobu, po kterou účinky takového opatření trvají. Nemá-li soud možnost v důsledku zastavení řízení meritorně přezkoumat zákonnost detence žadatele, je žadateli upřeno právo domoci se proti státu případného odškodnění za nezákonné zbavení či omezení osobní svobody, neboť nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (též o omezení osobní svobody) je v intencích 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), podmíněn tím, že takové pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem; rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy má každý, kdo byl zatčen nebo zadržen nebo jinak zbaven svobody v rozporu s čl. 5 Úmluvy, nárok na odškodnění. Stát splní své povinnosti z tohoto ustanovení, dává-li jeho právní řád jednotlivci možnost požadovat odškodnění za zbavení osobní svobody odporující podmínkám odstavců 1 až 4 čl. 5 Úmluvy. Zastavení soudního řízení, v němž se přezkoumává zákonnost omezení (zbavení) osobní svobody, účinné využití práva na odškodnění vylučuje.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ve věci návrhu skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem, AK se sídlem Ječná 548/7, Praha 2 – Vinohrady, na zrušení ustanovení § 169r

Sbirka_nalezu-91.indd 330 29.7.20 14:02

odst. 1 písm. j) a § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jakož i ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejšího účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 16/2019 Sb.).

Výrok

I. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) a § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Obsah návrhu na zrušení ustanovení zákona

1. Skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelé“) navrhla Ústavnímu soudu, aby v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušil ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) a ustanovení § 172 odst. 6. Skupina senátorů dále navrhla, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 46a odst. 9 s ustanovením § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“). Návrh byl tematicky rozdělen podle napadených ustanovení do dvou samostatných celků: na otázku ústavnosti zastavení řízení správním orgánem v některých věcech o povolení pobytu v České republice [viz výše § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] cizincům, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů České republiky, a na otázku ústavnosti limitace soudního přezkumu v některých věcech, v nichž došlo k ukončení omezení osobní svobody (ukončení zajištění osoby, ukončení nepovolení vstupu na území České republiky z přijímacího střediska na mezinárodním letišti; viz zbylá tři ustanovení výše).

Sbirka_nalezu-91.indd 331 29.7.20 14:02

2. Napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců umožňuje zastavení řízení o povolení k pobytu, jestliže cizinec ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana České republiky (dále též „cizinec-rodinný příslušník občana České republiky" nebo též jen „žadatel"), požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu nebo k trvalému pobytu, přestože v době podání žádosti neměl oprávnění pobývat na území České republiky. K zastavení řízení podle tohoto ustanovení dochází i v případě, že cizinec-rodinný příslušník občana České republiky požádal o zmíněná pobytová oprávnění v době platnosti výjezdního příkazu. Podle téhož ustanovení se uvedená pravidla neuplatní v případě podání žádosti v době platnosti výjezdního příkazu vydaného po uplynutí oprávnění k pobytu na základě doplňkové ochrany nebo v případě, že se cizinec sám vzdá azylu.

3. Navrhovatelé namítají, že toto ustanovení obsahuje legislativní chybu. Ustanovení odst. 1 § 169r zákona o pobytu cizinců obsahuje výčet důvodů zastavení správního řízení spočívajících v konání či nekonání cizince, přičemž v návětí prvního odstavce jsou slova „jestliže cizinec" a pod některými písmeny se pokračuje celou větou uvozenou vztažným zájmenem „který"; pod jinými se pokračuje přímo slovesem. V předmětné normě sub j), začínající oním vztažným zájmenem, však věta není ukončena, což evokuje dvojí interpretaci. Buď v textu zájmeno přebývá, nebo v neukončené větě chybí další podmínka pro zastavení řízení.

4. Předmětné ustanovení nelze podle navrhovatelů použít i pro rozpor s unijním právem. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr") vztahující se k právu volného pohybu totiž platí, že samotný neoprávněný vstup nebo neoprávněný pobyt nepředstavují dostatečný důvod pro omezení práva volného pohybu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Popsaný rozpor s unijním právem je zřejmě důvodem, proč se napadené ustanovení vztahuje pouze na cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky (viz bod 2 výše).

5. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že práva ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice č. 2004/38") se vztahují i na rodinného příslušníka občana Evropské unie, pokud žádá o povolení k pobytu v tom členském státě Evropské unie, jehož občanství dotyčný občan Evropské unie má. Jedná se též o situaci, ve které občan Evropské unie využil právo volného pohybu po jiných členských státech a vrací se do svého domovského státu s cizincem ze země mimo Evropskou unii, který se v mezidobí stal jeho rodinným příslušníkem. Pokud členský stát Evropské unie zamezuje získání povolení k pobytu tomuto

Sbirka_nalezu-91.indd 332 29.7.20 14:02

cizinci, upírá tím podle judikatury Soudního dvora současně i občanu Evropské unie možnost skutečně využít podstatné části svých statusových práv.

6. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců znemožněním legalizace pobytu cizinců-rodinných příslušníků občanů České republiky zakládá ve stanovených situacích nerovné zacházení mezi těmito cizinci a rodinnými příslušníky občanů jiných států Evropské unie. Znemožňuje vydat povolení k pobytu cizinci-rodinnému příslušníkovi občana České republiky, který pobývá v České republice, přestože nemá oprávnění zde pobývat, nebo má výjezdní příkaz. Výjezdní příkaz není – podle navrhovatelů – správním aktem, který by zakládal povinnost cizince vycestovat z České republiky. Podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců přitom například platí, že žádost o povolení k trvalému pobytu může podat za tam stanovených podmínek cizinec, který v České republice pobývá po skončení řízení o mezinárodní ochraně. Nelze tedy tvrdit, že by podávání žádostí o povolení k pobytu s výjezdním příkazem bylo obecně nepřípustné.

7. Osoby, na které napadené ustanovení dopadá, mají reálně dvě možnosti. Buď musí vycestovat z území České republiky a požádat si jako rodinný příslušník občana Evropské unie o vstupní vízum podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Po získání tohoto víza mohou přicestovat na toto vízum do České republiky a podat žádost o povolení k pobytu z titulu rodinné vazby k občanovi České republiky. Druhou možností je nevycestovat a požádat o vydání víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců. Při vycestování však může cizinec-rodinný příslušník občana České republiky čelit překážkám právní, zdravotní, finanční či rodinné povahy. Nelze pominout ani důkazní obtíže v rámci následného řízení o žádosti o vstupní vízum. Ve vztahu k druhé uvedené možnosti navrhovatelé uvádí, že podle aktuální úpravy v zákoně o pobytu cizinců by povolení k pobytu za účelem soužití s občanem České republiky prostřednictvím institutu strpění pobytu mohli dosáhnout pouze někteří rodinní příslušníci občanů České republiky. Rozhodování o udělení víza za účelem strpění pobytu je navíc podle ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyňato ze soudní kontroly.

8. Navrhovatelé zdůrazňují, že ze zdůvodnění pozměňovacího návrhu poslance Václava Klučky, na jehož základě Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) přijala napadenou úpravu, nelze ve vztahu k ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dovodit žádný legitimní cíl, který by sledovalo. Navrhovatelé si dokáží představit tři možné legitimní cíle: a) sankci pro cizince za to, že se dostali do situace, na kterou dopadá napadené ustanovení (tj. že v České republice pobývají neoprávněně, případně že jim správní orgán

Sbirka_nalezu-91.indd 333 29.7.20 14:02

vydal výjezdní příkaz), b) opatření zaměřené na prevenci porušování imigračních pravidel anebo c) usnadnění řízení o povolení k pobytu pro cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky. K prvnímu možnému cíli navrhovatelé uvádí, že pro vydání výjezdního příkazu není nutné, aby cizinec předtím porušil jakoukoli právní povinnost. Třetí cíl by se zcela zjevně míjel účinkem: pro posouzení, zda cizinec splňuje definiční znaky rodinného příslušníka a zda splňuje i další zákonem stanovené podmínky pro vydání povolení k pobytu, nemůže v žádném ohledu pomoci, pokud cizinec před podáním příslušné žádosti bude muset odcestovat do ciziny a zase se vrátit do České republiky a zde žádost podat. Zbývá tedy druhá možnost, že napadené ustanovení je opatřením preventivním. Navrhovatelé se pak navíc domnívají, že ze samotného podání žádosti o vydání povolení k pobytu nemůže vzniknout žádná újma veřejnému zájmu.

9. Další námitka navrhovatelů argumentuje nepřiměřeností zásahu ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců do práva na rodinný život dotčených osob. Navrhovatelé vědí, že neexistuje ústavně zaručené právo cizince na povolení k pobytu v České republice. Napadené ustanovení však zasahuje nejen do práva cizince na ochranu jeho soukromého a rodinného života, ale zasahuje zejména do práva na ochranu soukromého a rodinného života českých občanů, kteří s ním osobní vztah sdílejí. Uvedené právo přitom vyplývá z principu občanství a je součástí státoobčanského svazku.

10. Zbylá ustanovení (viz bod 1) dopadají na soudní řízení správní, a tedy na soudní přezkum příslušných omezení osobní svobody cizinců. Na základě této skupiny napadených ustanovení se zastavuje soudní přezkum uvedených omezení osobní svobody cizinců, jakmile tato omezení jejich osobní svobody skončí.

11. Ve vztahu k těmto ustanovením navrhovatelé upozorňují, že se již v aplikační praxi vyskytly vážné pochybnosti o jejich souladu s unijním právem. Nejvyšší správní soud předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru a vyslovil též názor, že ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu nelze aplikovat v řízení před krajským soudem v situaci, kdy ještě neproběhl věcný přezkum zákonnosti zajištění ani v jednom stupni řízení před správními soudy (viz usnesení ze dne 23. 11. 2017 č. j. 10 Azs 252/2017-43). Zastavení řízení o žalobě by podle Nejvyššího správního soudu připravilo cizince o jakýkoli soudní přezkum rozhodnutí o omezení jeho osobní svobody. Podle Nejvyššího správního soudu napadená ustanovení odporují unijnímu právu i proto, že mu ukládají paušální povinnost zastavovat řízení o předmětných kasačních stížnostech.

12. Protiústavnost ustanovení omezujících soudní přezkum omezení osobní svobody navrhovatelé postupně opětovně shrnují mj. tak, že omezují soudní přezkum některých rozhodnutí, kterými se omezuje osobní

Sbirka_nalezu-91.indd 334 29.7.20 14:02

svoboda, a zakládají nedůvodnou, nepřiměřenou a znevýhodňující výjimku ze standardního řízení o soudním přezkumu správních rozhodnutí; dále zakládají nerovné zacházení mezi osobami zbavenými osobní svobody podle zákona o pobytu cizinců či zákona o azylu a osobami zbavenými osobní svobody na základě jiných ustanovení českého práva, přičemž jde o nepřímou diskriminaci první skupiny osob na základě státního občanství; bez věcného zdůvodnění upírají zajištěným cizincům právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím; opět bez věcného zdůvodnění upírají některým osobám právo na náhradu nákladů soudního řízení; představují také zásah do práva na vlastnictví, protože někteří zajištění cizinci musí hradit náklady na svůj pobyt v detenčních zařízeních, aniž by měli možnost dosáhnout vyslovení nezákonnosti omezení své osobní svobody, a konečně napadená ustanovení vytváří nepřiměřený vztah mezi svým účelem a možnými důsledky své aplikace. K těmto tvrzením se pak navrhovatelé rozsáhle opakovaně vracejí, což Ústavní soud ve zbytku rekapitulace jejich podání přiměřeně zohlednil.

13. Před přijetím napadených ustanovení existovala možnost dosáhnout zrušení rozhodnutí omezujícího osobní svobodu i v době, kdy toto omezení osobní svobody již netrvalo. (V případě přezkumu jiných správních rozhodnutí lze dosáhnout jejich zrušení i v době, kdy toto rozhodnutí již nemá vůči žalobci praktické právní dopady.) V případě rozhodnutí, na něž dopadají napadená ustanovení, to možné není. Napadená ustanovení vedou k úplnému vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o omezení osobní svobody, pokud toto omezení skončí dříve, než správní soud meritorně rozhodne o žalobě proti takovému rozhodnutí. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručuje právo toho, kdo tvrdí zkrácení svých práv v důsledku rozhodnutí orgánu veřejné správy, na vydání meritorního rozhodnutí ve věci; nejde tu jen o právo podat žalobu.

14. Napadená ustanovení zakládají znevýhodňující odchylku od standardní úpravy soudního řízení správního. Navrhovatelé upozorňují na institut tzv. uspokojení navrhovatele podle § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.“) s tím, že napadená ustanovení mají širší dopad než tento institut. Je třeba zdůraznit, že navrhovatelé mají podle soudního řádu správního v případě svého uspokojení právo volby, zda na projednání věci dále trvat, nebo zda nechat řízení zastavit. V případě napadených ustanovení ovšem toto právo nemají.

15. Podle pozměňovacího návrhu poslance Klučky je účelem napadených ustanovení také snaha odbřemenit správní soudnictví. Důsledkem žalob, kterých se napadená ustanovení týkají, má být propuštění cizince. Další vedení řízení o žalobě je proto nadbytečné. To je však pouze část zájmů, které mohou žalobci brojící proti rozhodnutím omezujícím jejich

Sbirka_nalezu-91.indd 335 29.7.20 14:02

osobní svobodu oprávněně sledovat. Dalším cílem je tu dosažení rozhodnutí, které shledá omezení osobní svobody nezákonným. K uplatnění napadených ustanovení kromě toho nemusí vždy dojít v momentu propuštění cizince na svobodu. Napadená ustanovení se totiž použijí i v případě tzv. přezajištění, tedy při omezení osobní svobody cizince podle jiného zákonného ustanovení. Mezi okamžikem ukončení omezení osobní svobody např. podle zákona o pobytu cizinců a novým omezením osobní svobody např. podle zákona o azylu však v případě přezajištění nedochází k propuštění cizince na svobodu.

16. Napadená ustanovení jsou ve vztahu ke sledovanému účelu zcela nepřiměřená. K přímému naplnění tohoto účelu (zastavení řízení) může v praxi dojít následujícími způsoby: jednak po propuštění cizince na svobodu, ať již na základě uplynutí doby podle původního rozhodnutí o omezení osobní svobody, nebo na základě nového správního aktu; dále po úspěšné realizaci výkonu rozhodnutí o opuštění českého území; a konečně po přezajištění. Podle ustanovení § 172 odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 8 a § 73 odst. 7 zákona o azylu musí krajské soudy rozhodnout o žalobách proti rozhodnutím omezujícím osobní svobodu cizinců v krátkých lhůtách. Žalovaný správní orgán musí do pěti dnů předat soudu spis a správní (krajský) soud musí do sedmi pracovních dnů rozhodnout. Samotnou správní žalobu může cizinec podat jen ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí o omezení osobní svobody. Propuštění cizince na svobodu před rozhodnutím krajského soudu proto bude spíše výjimkou. Důvody pro omezení osobní svobody cizince by musely odpadnout v řádu dnů po omezení osobní svobody nebo by správní orgán musel délku zajištění cizince stanovit na velmi krátkou dobu.

17. Podle navrhovatelů se proto budou napadená ustanovení nesrovnatelně častěji aplikovat v řízeních o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem. Tento soud přísné lhůty k vydání rozhodnutí nevážou. K ukončení zajištění dojde i v případě, že krajský soud zruší rozhodnutí o omezení osobní svobody. Tak se prakticky vyloučí podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, kterým tento správní soud žalobě vyhoví a správní rozhodnutí o omezení osobní svobody zruší. Lze se tedy domnívat, že napadená ustanovení především citelně omezí činnost Nejvyššího správního soudu. Rozhodování Nejvyššího správního soudu má přitom systémovou povahu. Podrobení jeho rozhodovací činnosti vývoji správní kauzy po vydání přezkoumávaného rozsudku krajského soudu jde zcela proti smyslu zákona. Napadená ustanovení tedy mohou prakticky odbřemenit pouze Nejvyšší správní soud za cenu citelného omezení jeho sjednocovací role a znevýhodnění části žalobců.

18. Napadená ustanovení podle navrhovatelů zakládají také nerovné zacházení mezi těmi, na něž dopadají, a ostatními osobami, jejichž osobní svo-

Sbirka_nalezu-91.indd 336 29.7.20 14:02

boda byla omezena podle jiných ustanovení právního řádu. Upírají možnost domoci se náhrady škody za nezákonné omezení osobní svobody. Vznik práva na náhradu újmy podmiňuje ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu") zrušením či změnou rozhodnutí, které způsobilo škodu. Podle napadených ustanovení však osoba omezená na osobní svobodě nebude mít možnost dosáhnout zrušení rozhodnutí o svém zajištění, pokud během soudního řízení správního skončí omezení osobní svobody, což bude mít za následek zastavení soudního řízení.

19. Navrhovatelé dodávají, že v případě zastavení soudního řízení správního podle napadených ustanovení a podle ustanovení § 47 písm. c) s. ř. s. nemůže žalobci vzniknout právo na náhradu nákladů řízení. To platí bez ohledu na důvodnost žaloby (viz § 60 odst. 3 s. ř. s.). Napadená procesní úprava tedy neumožňuje soudům přiznat náhradu nákladů řízení žalobci, který oprávněně brojil proti nezákonnému rozhodnutí, což odporuje judikatuře Ústavního soudu [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. I. ÚS 351/05 (N 94/41 SbNU 253)].

20. Navrhovatelé konečně vytýkají napadeným ustanovením nedostatek racionality. Jestliže krajský správní soud vyhoví žalobě cizince proti rozhodnutí o jeho zajištění, následuje propuštění cizince na svobodu. Na základě napadených ustanovení však již ani žalované správní orgány nemohou podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Nad rozhodováním krajských soudů ve věcech přezkumu omezování osobní svobody podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, pokud krajský soud žalobě vyhoví, tedy není žádná kontrola. Vůči eventuálním excesům tak zbývají pouze instituty kárné odpovědnosti soudce či instituty trestního práva.

II. Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků a dalších osob k obsahu návrhu

21. Ústavní soud podle ustanovení § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát") jako účastníky řízení a vládu České republiky (dále jen „vláda") spolu s Veřejnou ochránkyní práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřily k obsahu návrhu. Ústavní soud požádal o vyjádření se k návrhu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu i ministra spravedlnosti a ministra vnitra.

22. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření Ústavní soud shrnuje níže v částech II. a) a II. b).

Sbirka_nalezu-91.indd 337 29.7.20 14:02

23. Vláda na svém zasedání konaném dne 31. 1. 2018 přijala usnesení č. 74, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

24. Ministr spravedlnosti ve svém vyjádření uvedl, že se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí nejen ústavními a ostatními zákony, ale též usneseními vlády. Ministerstvo musí dbát, aby se svým postupem nedostávalo do kontextuálního rozporu s účelem takového usnesení, resp. aby usnesení vlády nekonkurovalo *de facto*. Pokud vláda jako celek vyjádřila svou vůli nevstupovat do řízení před Ústavním soudem, a nevyjevit tak svou vlastní procesní pozici, předurčila tím i postoj ministerstva. Individuální stanovisko ministra spravedlnosti k návrhu je proto konzumováno stanoviskem vlády. Ministr spravedlnosti tedy nepřipojil žádný procesní návrh. Vyjádření ministra vnitra je předmětem podrobné rekapitulace níže.

25. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření navrhovatelům k replice, ti však již své podání nedoplnili; ostatně vzhledem k jejich mimořádně rozsáhlému a takřka veškeré aspekty věci vyčerpávajícímu textu to ani nebylo nezbytné.

II. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

26. Poslanecká sněmovna popsala průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk č. 990 dne 13. 12. 2016. Návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve druhém čtení konaném dne 20. 3. 2017. V podrobné rozpravě vystoupili se svými pozměňovacími návrhy dva poslanci, z nichž poslanec Václav Klučka ve svém pozměňovacím návrhu navrhl vložit do ustanovení § 169r odst. 1 zákona o pobytu cizinců napadené písmeno j). V další části svého pozměňovacího návrhu navrhl týž poslanec vložení napadeného odstavce 6 do § 172 zákona o pobytu cizinců, odstavce 9 do § 46a zákona o azylu a odstavce 8 do § 73 zákona o azylu. Pro první část pozměňovacího návrhu hlasovalo ze 159 přítomných poslanců 104 poslanců, osm bylo proti návrhu. V případě druhé části hlasovalo pro návrh 98 poslanců a 26 poslanců bylo proti návrhu. Dne 7. 4. 2017 Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve znění tohoto pozměňovacího návrhu. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem jej Poslanecká sněmovna schválila svým hlasováním dne 27. 6. 2017, kdy z přítomných 145 poslanců byl zákon přijat většinou 113 poslanců, 9 bylo proti.

II. b) Vyjádření Senátu

27. Senát shrnul vyjádření některých senátorů při projednávání návrhu zákona na 7. schůzi konané dne 31. 5. 2017. Svým usnesením č. 166 z téhož dne rozhodl Senát o zamítnutí návrhu zákona. Z přítomných 73 senátorů bylo pro zamítnutí návrhu zákona 42. Proti hlasovalo 15 senátorů.

Sbirka_nalezu-91.indd 338 29.7.20 14:02

II. c) Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

28. Veřejná ochránkyně práv se s návrhem na zrušení všech napadených ustanovení plně ztotožnila. Zpochybnila ústavnost legislativního procesu, neboť z pozměňovacího návrhu poslance Klučky vyplynulo, že jej připravilo Ministerstvo vnitra, které tak obešlo závazná pravidla pro přijímání nových právních předpisů. Vyhnulo se procesu vypořádání připomínek dotčených státních orgánů i dalších připomínkových míst. Změny, které pozměňovací návrh přinesl, by pravděpodobně v řádném připomínkovém řízení neobstály.

29. Napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se stalo jediným ustanovením tohoto zákona, které rozlišuje mezi rodinnými příslušníky migrujících občanů (Evropské unie) a nemigrujících občanů České republiky. Cizinci-rodinní příslušníci občanů České republiky se mohou dovolávat přímého účinku unijního práva, vrací-li se s touto osobou občan České republiky do svého domovského státu poté, co s ní rozvíjel nebo upevnil rodinný život během pobytu v jiném členském státě. Podle judikatury Soudního dvora platí, že nelegální vstup či pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie není sám o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, resp. zastavení řízení o takové žádosti. To podle téže judikatury nebrání tomu, aby členský stát Evropské unie za porušení migračních pravidel uplatnil vůči takovému rodinnému příslušníkovi jiné sankce, které nenarušují svobodu pohybu a pobytu, jako je pokuta. Nutnou podmínkou je však jejich přiměřenost. Napadené ustanovení, které znemožňuje cizincům-rodinným příslušníkům občanů České republiky podat žádost o povolení k pobytu, tedy zjevně odporuje unijnímu právu. Současně je porušeno právo na ochranu soukromého a rodinného života zakotvené v čl. 10 odst. 2 Listiny a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

30. K napadeným ustanovením vztahujícím se k zastavení soudního přezkumu omezení osobní svobody Veřejná ochránkyně práv uvedla, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře považuje za ukončení zajištění také tzv. přezajištění. Napadená právní úprava proto v určitých případech odepírá soudní ochranu i osobám stále zbaveným osobní svobody. V případech ukončení zajištění před rozhodnutím správního soudu se odepírá cizincům možnost domoci se posouzení zákonnosti zbavení osobní svobody včetně odškodnění za jeho případnou nezákonnost. Obdobné zastavení řízení před meritorním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu také odporuje ústavním požadavkům. Ustanovení čl. 5 odst. 4 Úmluvy neukládá státům zřídit více než jednu soudní instanci pro přezkum zákonnosti detence. Pokud však sám stát vytvořil systém, který s druhou soudní instancí počítá, musí podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva i u této instance přiznat stejné záruky jako v prvním stupni. Napadená právní

Sbirka_nalezu-91.indd 339 29.7.20 14:02

úprava se dotýká ve velké míře rozhodování a sjednocovací praxe Nejvyššího správního soudu. Již v nálezu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.) přitom Ústavní soud uvedl: „požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (…) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní."

II. d) Vyjádření ministra vnitra

31. Ministr vnitra uvedl, že na ústavnost přijetí napadených ustanovení nemá žádný vliv, že Ministerstvo vnitra spolupracovalo na poslaneckém návrhu. Zákon o pobytu cizinců je velmi složitým zákonem, proto je logické, že se poslanec Klučka obrátil se žádostí o pomoc na gestora předpisu. Stejně tak nemá vliv na aplikovatelnost ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců legislativně-technická chyba spočívající v nadbytečném vložení uvozujícího slova „který". Jedná se o evidentní pochybení, nikoliv úmysl zákonodárce zamýšlejícího tuto větu dále rozvíjet, jak spekulují navrhovatelé.

32. K § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministr uvedl, že se týká pouze cizinců, kteří pobývají na území České republiky nelegálně, nebo cizinců, jejichž pobyt na území České republiky byl ukončen. Toto ustanovení neodporuje unijnímu právu a nemá diskriminační charakter. Osobní působnost směrnice 2004/38 se omezuje na občany Evropské unie, kteří se stěhují nebo pobývají v jiném členském státu, jehož státními příslušníky nejsou, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují. Judikaturu Soudního dvora, na kterou poukazují navrhovatelé a Veřejná ochránkyně práv, nelze vztáhnout na situace, na které dopadá ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

33. Porušení zákazu diskriminace lze namítat pouze v souvislosti s určitým právem. Protože práva podle směrnice 2004/38 svědčí pouze rodinným příslušníkům občanů Evropské unie, kteří vykonali právo volného pohybu, nemůže jít o diskriminaci, jestliže vnitrostátní právo obsahuje částečně odchylnou úpravu pro cizince-rodinné příslušníky občanů České republiky, kteří právo volného pohybu nevykonali. V období od účinnosti napadeného ustanovení do 31. 12. 2017 bylo podáno celkem 1 569 žádostí o vydání povolení k přechodnému pobytu. Řízení o nich bylo zastaveno zatím pouze ve 22 případech. Tato čísla ilustrují důvodnost existence napadeného zákonného ustanovení. Svědčí to rovněž o tom, že Ministerstvo vnitra pobyt rodinných příslušníků arbitrárně neztěžuje.

34. Není-li cizincům prodlouženo jejich dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu nebo je-li dokonce zrušeno, pak je podle ministra vnitra především v jejich vlastním zájmu, aby o vydání povolení požádali včas (tedy ještě v době platnosti pobytového oprávnění) a vyhnuli se nutnosti vycestovat z České republiky. Má-li cizinec-rodinný příslušník občana

Sbirka_nalezu-91.indd 340 29.7.20 14:02

České republiky za to, že jeho vycestování z území České republiky do země původu nebo do země, kde by mohl požádat o udělení krátkodobého víza, není vůbec možné, pak by měl sám požádat o udělení dlouhodobého víza podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jestliže důvody pro jeho udělení neexistují, pak by měl z České republiky vycestovat. Ministr vnitra proto navrhl, aby Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl.

35. Problematikou zajištění cizinců se v minulosti zabýval Ústavní soud, kterému podle ministra nevadí výrazně nižší standard soudní ochrany zajištěných cizinců oproti například českým občanům v trestní vazbě. Zajištění cizinců není výslovně zmíněno v čl. 8 Listiny, nemá tedy svůj specifický ústavněprávní základ. Pokud není správní rozhodnutí o zajištění cizince podrobeno automatické kontrole soudní mocí, neodporuje to ústavnímu pořádku. Záměrem napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu o zastavení soudního přezkumu po ukončení zajištění bylo odstranit zbytečnou zátěž správních soudů a posílit bezpečnost České republiky po dosažení cíle sledovaného žalobou či kasační stížností, tedy po propuštění cizince z detence. Je-li podána kasační stížnost, je třeba si uvědomit, že soudní přezkum vydaného správního rozhodnutí o zajištění cizince již proběhl. Z dosavadní judikatury Soudního dvora, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ani z českého ústavního pořádku nelze dovodit povinnost dvojinstančního soudního přezkumu správního rozhodnutí.

36. Navrhovatelé zcela opomíjejí specifičnost institutu zajištění, kterým je omezena osobní svoboda cizince. Správní orgán má v těchto případech povinnost konat co nejrychleji, jakmile důvod zajištění pominul. Ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *de facto* zakotvuje tentýž postup, jaký předvídá § 62 s. ř. s. v podobě institutu uspokojení navrhovatele. Cílem napadených ustanovení není diskriminovat cizince, nýbrž chránit veřejný zájem. Pokud by se cizinec chtěl domáhat náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu, může k tomu využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle ustanovení § 82 s. ř. s., případně může požadovat náhradu škody způsobené samotným zajištěním, tj. nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 13 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. O povinnosti hradit náklady za detenci je vydáváno správní rozhodnutí, cizinci se tedy mohou bránit i proti tomuto rozhodnutí.

37. Ministr vnitra upozornil, že většina cizinců zneužívá žádost o vydání povolení k přechodnému či trvalému pobytu k dočasné legalizaci jejich pobytu na území České republiky, případně k odvrácení hrozícího

Sbirka_nalezu-91.indd 341 29.7.20 14:02

vyhoštění bez reálného vztahu k občanu Evropské unie. Napadená ustanovení dopadají na tato zjevně účelová jednání, lze je tak označit za legitimní a zahrnout je pod veřejný zájem státu na účinné kontrole imigrace, který ve své judikatuře jako legitimní uznává i Evropský soud pro lidská práva (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 6. 2011 ve věci *Osman proti Dánsku*, stížnost č. 38058/09, § 58). Proto ministr žádal nevyhovět ani návrhu na zrušení ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu.

III. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

38. Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 18 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelé splňují.

39. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování podle ustanovení § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

IV. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

40. Ústavní soud v intencích ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Shledal, že legislativní proces vedoucí k přijetí napadených ustanovení vyhověl ústavním požadavkům, jak je patrno již z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu (body 26 a 27 výše).

V. Dikce napadených ustanovení

41. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zní takto:

„§ 169r

Zastavení řízení

(1) Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec

(…)

Sbirka_nalezu-91.indd 342 29.7.20 14:02

j) který podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České republiky nebo k trvalému pobytu podle hlavy IVa v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu, .“

42. Ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zní takto:

„§ 172
Žaloba

(…)

(6) V případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

43. Ustanovení § 46a odst. 9 zákona o azylu zní takto:

„§ 46a

(…)

(9) V případě, že je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

44. Ustanovení § 73 odst. 8 zákona o azylu zní takto:

„§ 73
Řízení v přijímacím středisku nebo na mezinárodním letišti

(…)

(8) V případě, že je žadateli nebo cizinci umožněn vstup na území před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o nepovolení vstupu na území nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby, po kterou nelze vstup na území povolit, soud řízení o žalobě zastaví. O umožnění vstupu na území žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

Sbirka_nalezu-91.indd 343 29.7.20 14:02

VI. Meritorní přezkum návrhu

VI. a) Obecná východiska

45. Podle záruky zakotvené v čl. 4 Ústavy České republiky jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Toto negativní kompetenční pravidlo brání zákonodárci v přijetí takové právní úpravy, která by v jednotlivých případech odňala ochranu základních práv a svobod soudům.

46. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny poskytuje v rámci základního práva na soudní a jinou právní ochranu každému právo na přístup k soudu, tedy oprávnění domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

47. Právo na přístup k soudu, jež náleží k hlavním atributům demokratického právního státu, může podléhat zákonným omezením. Stanovená omezení však nesmí bránit přístupu k soudu takovým způsobem či do té míry, že by bylo právo určité osoby zasaženo ve své podstatě. Omezení jsou ústavně souladná jen tehdy, sledují-li legitimní cíl za předpokladu rozumné rovnováhy mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 5. 1985 ve věci *Ashingdane proti Spojenému království,* stížnost č. 8225/78, § 57; rozsudek ze dne 20. 4. 2004 ve věci *Bulena proti České republice*, stížnost č. 57567/00, § 29).

48. Uvedené limity platí, i v relaci přístupu k soudu a meritorního rozhodnutí, v této projednávané věci. Právo na přístup k soudu se nevyčerpává pouhým předložením věci k rozhodnutí, ale obsahuje také, po řádném průběhu řízení, právo na rozhodnutí o ní soudem (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2009 ve věci *Kohlhofer a Minarik proti České republice*, stížnosti č. 32921/03, 28464/04, 5344/05, § 90; blíže Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 664–668, komentář J. Kmece).

49. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny zaručuje jednotlivci, který tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud s návrhem na přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí; zákon může stanovit výluky z tohoto pravidla. Jde o konkretizaci čl. 4 Ústavy České republiky ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné správy, podle níž navíc (druhá věta citovaného ustanovení Listiny) nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

50. Ústavní přezkum napadených ustanovení vychází z priority výše uvedených procesních garancí zaručených ústavním pořádkem, neboť jen skrze ně lze efektivně chránit materiální obsah konkrétního základního práva či svobody. Legitimní cíl všech ustanovení bylo nutné dovodit především ze samotného jejich znění (i v kontextu obou novelizovaných zákonů)

Sbirka_nalezu-91.indd 344 29.7.20 14:02

a z vyjádření ministra vnitra k ústavnímu přezkumu. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se totiž zabývala, s výjimkou několika pasáží věcně souvisejících, výhradně jinými ustanoveními – přezkoumávané normy byly doplněny na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Klíčovou roli při předmětné kontrole norem představuje téma přístupu k soudu i ke správnímu orgánu příslušnému rozhodovat, neboť všechna přezkoumávaná ustanovení obsahují shodný moment zastavení řízení.

VI. b) Přezkum ústavnosti ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců

51. V této části přezkumu ústavnosti muselo plénum Ústavního soudu zodpovědět otázku, zda má být dokončeno správní řízení o žádosti cizince-rodinného příslušníka občana České republiky o trvalý nebo přechodný pobyt za situace, kdy ten není oprávněn pobývat na území státu nebo mu již bylo přikázáno území České republiky opustit.

52. Takto postavený rámec velel předně zkoumat, zda napadené ustanovení sleduje určitý (a obhajitelný) legitimní cíl. V intencích zdrojů naznačených výše tu měla být legitimním cílem účinná kontrola migrace (k tomu srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 6. 2011 ve věci *Osman proti Dánsku*, stížnost č. 38058/09, § 58). Zvláštní zřetel byl kladen na zabránění nelegálních pobytů cizinců a na zvýšenou efektivitu správního řízení, neboť následným vycestováním cizince bez pobytového oprávnění z území státu ztrácí podle zákonodárce pokračování v řízení o povolení k pobytu smysl. Ministr vnitra ve svém vyjádření k návrhu akcentoval, že množství cizinců zneužívá žádosti o vydání povolení k přechodnému či trvalému pobytu k dočasné legalizaci svého pobytu na území České republiky či k odvrácení hrozícího vyhoštění bez reálného rodinného vztahu k občanu České republiky. Napadené ustanovení má podle něj této účelové praxi zabránit.

53. Ústavní soud nemá důvod měnit své předchozí závěry ohledně neexistence subjektivního ústavně zaručeného neomezeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.)]. Podle ustanovení čl. 42 odst. 2 Listiny však cizinci požívají v České republice práva a svobody Listinou zaručené, nejsou-li přiznány pouze českým občanům (např. volební právo). Přestože tedy subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům zaručuje práva, která mohou být znemožněním pobytu dotčena, mezi něž patří

Sbirka_nalezu-91.indd 345 29.7.20 14:02

i právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny).

54. Ve správním řízení o žádosti cizince o povolení k pobytu přezkoumává správní orgán, zda je cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky; zjišťuje tedy též existenci faktické rodinné vazby. Primární ochrana základních práv cizince má být realizována v rámci tohoto správního řízení. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců však zákonným příkazem k zastavení řízení tuto ochranu odnímá, a brání tak nejen pokračování správního řízení, ale i následnému přístupu k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Jde současně o soud, jenž je podle čl. 36 odst. 2 Listiny oprávněn přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí, jestliže žadatel tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen.

55. Jakkoli napadené ustanovení není formulováno přímo jako výluka ze soudního přezkumu konkrétního rozhodnutí ve správním řízení, je nasnadě, že obligatorní zastavení správního řízení, k němuž dochází, takový účinek má. Proti usnesení o zastavení řízení je sice přípustné odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců při Ministerstvu vnitra, avšak v takovém řízení již komise nemůže zkoumat, zda žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro vydání povolení k pobytu, ale pouze, zda byly dány důvody k zastavení řízení. Totéž platí i o navazujícím soudním řízení správním, jestliže cizinec-rodinný příslušník občana České republiky podá správní žalobu.

56. Právo na přístup k soudu se navíc nevyčerpává pouhým předložením věci k rozhodnutí příslušnému orgánu veřejné moci, ale obsahuje také právo na to, aby bylo za předpokladu průběhu řízení souladného se zákonem o věci meritorně rozhodnuto (bod 48 výše). Podle přezkoumávané právní úpravy však druhý z uvedených cílů práva na přístup k soudu nemůže být naplněn, neboť mu brání zastavení správního řízení. Porušením daného procesního práva tak dochází k odepření spravedlnosti *(denegatio iustitiae)*, znamenajícímu protiústavní pozbytí práva na soudní ochranu jako základního znaku právního státu.

57. Legitimními cíli napadené právní úpravy jsou efektivní kontrola migrace a nepochybně též dodržování právních předpisů České republiky. Tyto cíle jsou však realizovány za pomoci procesního prostředku (institutu zastavení řízení), jímž se absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální. K realizaci vycestování cizince-rodinného příslušníka občana České republiky dochází za současného popření jeho práva požívat na území státu základní práva a svobody zaručené Listinou (ustanovení čl. 42 odst. 2). Chce-li se takový žadatel o povolení k pobytu domoci po zastavení řízení o své žádosti přece jen svého práva, nezbývá mu než opětovně přicestovat do České republiky a podat žádost znovu. Postuluje-li judikatura pro případ omezení práva na přístup k soudu cestu poměřování hodnot

Sbirka_nalezu-91.indd 346 29.7.20 14:02

a principů při hledání rozumné rovnováhy mezi použitým prostředkem a cílem právní regulace (bod 47), pak naplnění tohoto požadavku za daného stavu nelze dovodit.

58. Vyloučením procesních garancí ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, jejichž společným jmenovatelem je tu další postup správního řízení s následným právem na soudní přezkum správního rozhodnutí, dochází v neposlední řadě též k porušení základního práva žadatele na soukromý a rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny, podle okolností i ve spojení s ustanovením čl. 32 Listiny o ochraně rodičovství, rodiny a dětí. V intencích napadené právní úpravy je zajisté zřejmé, že podal-li žádost cizinec „jako rodinný příslušník občana České republiky", má se tím na mysli aktivní legitimace k žádosti o povolení k pobytu a ve správním řízení se existence zákonných podmínek pro vydání takového povolení zjišťuje. To však nic nemění na faktu, že se zastavením řízení žadatel zbavuje možnosti svůj pobyt v České republice, byl-li by k němu podle zjištění správního orgánu (i fakticky) oprávněn, legalizovat a být na území státu v kontaktu se svým rodinným příslušníkem.

59. V podstatě okrajově zde Ústavnímu soudu nezbývá než se vypořádat i s námitkou navrhovatelů vůči samotné textaci přezkoumávaného ustanovení. Přestože jsou obsahem uvozující společné části hypotézy předmětné právní normy slova „jestliže cizinec", použitá na počátku odstavce 1 § 169r zákona o pobytu cizinců, navazuje se na ně – pod písmenem j) téhož odstavce ještě před slovy „podal žádost" (po nichž následuje další znění podmínek podle zákona) – slovem „který". Takové spojení evokuje možný záměr zákonodárce podmínit dispozici právní normy (zastavení řízení) ještě šířeji, o čemž však následující text sub j) vůbec nesvědčí. Za jiných okolností než při derogaci právní normy by však nic nebránilo výkladu popsaného legislativního lapsu i (pod)ústavně konformně podle smyslu zákona tak, že nadbytečné vztažné zájmeno nebude bráno v úvahu.

60. Výsledkem přezkumu ústavnosti prvního z napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců je závěr, že jím byla porušena ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny, přičemž u prvních dvou procesních záruk soudní ochrany jednotlivce nelze opomenout též porušení čl. 4 Ústavy České republiky, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci.

VI. c) Společný přezkum ústavnosti ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu

61. Motivem vedoucím zákonodárce k přijetí těchto napadených ustanovení, tedy presumovaným legitimním cílem, mělo zjevně být zjednodušení řízení, resp. snížení zátěže obecných soudů při správním přezkumu.

Sbirka_nalezu-91.indd 347 29.7.20 14:02

Záměr odbřemenit soudy vycházel ze samotného faktu dosažení cíle sledovaného správní žalobou či kasační stížností: bylo-li ukončeno zajištění (dále též „detence“) cizince nebo žadatele o udělení mezinárodní ochrany, pak toto ukončení omezení (zbavení) osobní svobody naplňuje cíl sledovaný žadatelovou žalobou proti zajištění a přezkumné řízení vedené proti rozhodnutí o zajištění podle soudního řádu správního může být zastaveno, ať již ve fázi před krajským soudem, nebo v řízení o kasační stížnosti. Obdobně to platí ve vztahu k omezení osobní svobody žadatele v přijímacím středisku nebo na mezinárodním letišti (§ 73 odst. 8 zákona o azylu).

62. Navrhovatelé tu argumentují porušením práva na soudní ochranu skrze nerespektování garance zakotvené v ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, podle níž nelze z pravomoci soudu vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Toto jejich tvrzení má oporu v interpretaci citovaného základního práva. I když soudní přezkum správního rozhodnutí o detenci probíhá, nelze jej v důsledku (stěžovateli napadeného) zastavení řízení dokončit.

63. I zde se tedy, podobně jako při úvahách o ústavnosti ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, opakuje problém dodržení procesních záruk jednotlivce. V sázce je znovu, vedle již zmíněného zásahu do práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, samotné právo na přístup k soudu. To je zajištěno, v intencích ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, celou soustavou procesních garancí plynoucích z ústavního práva na spravedlivý proces; právo na přístup k soudu stojí na jejím počátku. Nepřípustné omezení přístupu k soudu zde opět brání meritornímu projednání věci.

64. Přístup k soudu se uskutečňuje předložením věci soudu a po řádném průběhu řízení rozhodnutím o věci samé. Dochází-li však v průběhu řízení k jeho zastavení, pak – jakkoli se tak děje na základě natolik významné skutečnosti, jakou je ukončení detence – není ani právo na konečné rozhodnutí o věci (srov. bod 48) naplněno. Vzniklý procesní stav je z hlediska ústavní kontroly při srovnání všech čtyř napadených ustanovení pozoruhodný: zatímco v případě zastavení správního řízení o žádosti cizince-rodinného příslušníka občana České republiky nelze dosáhnout cíle jeho žádosti spočívajícího v povolení (trvalého nebo přechodného) pobytu, zastavením soudního přezkumu správního rozhodnutí o zajištění je cíle žaloby proti tomuto rozhodnutí *prima facie* („fakticky“) dosaženo, neboť správním orgánem bylo již ukončeno omezení osobní svobody. Přesto navrhovatelé plédují za „přesah“ oproti momentu rozhodnému pro zákonodárce, tedy za pokračování ve správním přezkumu i po ukončení detence.

65. Kladná odpověď Ústavního soudu na argumentaci navrhovatelů zde vychází z lidskoprávní úpravy i judikatury a je vedena dvěma podstatnými důvody. První z nich spočívá v samotném omezení (zbavení) osobní

Sbirka_nalezu-91.indd 348 29.7.20 14:02

svobody, jež je principiálně natolik citelným zásahem do tělesné a duševní integrity (srov. čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 Listiny), že přezkum zákonnosti takového omezení musí být, a to i z hlediska společenské kontroly tohoto druhu zásahů do základních práv a svobod, v úplnosti proveden. Druhý důvod se opírá o nezbytnost zachování možnosti osoby držené v detenci požadovat, v případě soudního rozhodnutí o nezákonnosti omezení osobní svobody, odškodnění proti státu. Zastavení řízení podle všech tří napadených ustanovení je bezprostřední překážkou realizace obou důvodů.

66. Evropský soud pro lidská práva opakovaně zdůraznil požadavek na procesní i materiální zákonnost zbavení svobody, jakož i na důležitost okamžité a urychlené soudní kontroly takového omezení (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 10. 2006 ve věci *McKay proti Spojenému království*, stížnost č. 543/03, § 30). V projednávané věci proto hraje roli zejména čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který představuje *habeas corpus* ustanovení. Dává každé osobě zbavené osobní svobody právo podat návrh na řízení, v němž soud urychleně rozhodne o zákonnosti tohoto opatření a nařídí propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 7. 2009 ve věci *Mooren proti Německu*, stížnost č. 11364/03, § 106; rozsudek ze dne 28. 10. 2003 ve věci *Rakevich proti Rusku*, stížnost č. 58973/00, § 43).

67. Účelem přezkumu podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy je zajisté především propuštění osoby, pokud se její zbavení svobody ukáže jako nezákonné (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009 ve věci *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, § 200; či rozsudek ze dne 9. 10. 2003 ve věci *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99, § 158; rozsudek ze dne 9. 11. 2010 ve věci *Osypenko proti Ukrajině*, stížnost č. 4634/04, § 84–85). Současně však skutečnost, že omezení osobní svobody skončilo, nemůže podle Evropského soudu pro lidská práva zbavit dotyčnou osobu práva nechat přezkoumat zákonnost takového opatření i po jeho ukončení. Záruky čl. 5 odst. 4 Úmluvy se v těchto věcech vztahují i na existující odvolací soudní instance. Postrádalo by smysl, jestliže by soudní kontrola detence byla možná pouze po dobu, po kterou účinky takového opatření trvají (rozsudek ze dne 14. 12. 2006 ve věci *Filip proti Rumunsku*, stížnost č. 41124/02, § 74; nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2011 ve věci *S. T. S. proti Nizozemsku*, stížnost č. 277/05, § 61). Ve věci *Smatana proti České republice* (rozsudek ze dne 27. 9. 2007, stížnost č. 18642/04, § 82 až 91, 123, 137, 141) Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení práva stěžovatele na svobodu a osobní bezpečnost podle čl. 5 Úmluvy, a to v odstavci 3 (důvody uplatněné vnitrostátními soudy v jejich rozhodnutích o vazbě stěžovatele nebyly dostatečné k ponechání ve vazbě během daného období), v odstavci 4 (o zákonnosti vazby stěžovatele nebylo rozhodnuto urychleně) a v odstavci 5 (vnitrostátní judikatura nezaručila v rozhodné době stěžovateli právo

Sbirka_nalezu-91.indd 349 29.7.20 14:02

na odškodnění za zbavení osobní svobody). K posledně uvedenému porušení práva došlo mj. proto, že stěžovatelem napadená rozhodnutí o vazbě nebyla českými soudy včetně Ústavního zrušena poté, co již bylo ukončeno zbavení jeho osobní svobody.

68. Nemá-li soud možnost v důsledku zastavení řízení meritorně přezkoumat zákonnost detence žadatele, je žadateli upřeno právo domoci se proti státu případného odškodnění za nezákonné zbavení či omezení osobní svobody, neboť nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím (též o omezení osobní svobody) je v intencích ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. podmíněn tím, že takové pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem; rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.

69. Podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy má každý, kdo byl zatčen nebo zadržen nebo jinak zbaven svobody v rozporu s čl. 5 Úmluvy, nárok na odškodnění. Stát splní své povinnosti z tohoto ustanovení, dává-li jeho právní řád jednotlivci možnost požadovat odškodnění za zbavení osobní svobody odporující podmínkám odstavců 1 až 4 čl. 5 Úmluvy (rozsudek velkého senátu ze dne 17. 1. 2012 ve věci *Stanev proti Bulharsku*, stížnost č. 36760/06, § 182; rozsudek ze dne 13. 10. 2016 ve věci *Červenka proti České republice*, stížnost č. 62507/12, § 153; rozsudek ze dne 17. 3. 2009 ve věci *Houtman a Meeus proti Belgii*, stížnost č. 22945/07, § 43). V těchto souvislostech je nutné, aby možnost efektivně využít právo na odškodnění byla garantována s dostatečnou mírou jistoty (rozsudek velkého senátu ze dne 18. 12. 2002 ve věci *N. C. proti Itálii*, stížnost č. 24952/94, § 49). Zastavení soudního řízení, v němž se přezkoumává zákonnost omezení (zbavení) osobní svobody, účinné využití práva na odškodnění vylučuje.

70. Ústavní soud dospěl k právě shrnutým závěrům z ústavněprávních pozic. Nemůže však přehlédnout, že obdobným směrem se ubírá též judikatura Nejvyššího správního soudu; přitom právě ve vztahu k judikatorní praxi tohoto soudu jsou vyslovené závěry nanejvýš aktuální, neboť vzhledem ke krátkým lhůtám pro rozhodování krajských soudů o správních žalobách dojde obvykle k zastavení řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti (a Nejvyšší správní soud tak zde mj. nemůže plnit svou roli sjednocovatele judikatury). V rozsudku č. j. 6 Azs 320/2017-20 ze dne 29. 11. 2017 Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud se nelze podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců domoci u soudu vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění policií ani v jednom stupni řízení, protože omezení osobní svobody cizince podle tohoto rozhodnutí již netrvá, je taková vnitrostátní úprava neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně

Sbirka_nalezu-91.indd 350 29.7.20 14:02

pobývajících státních příslušníků třetích zemí a s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie. Kromě toho shledal Nejvyšší správní soud, stejně jako nyní Ústavní soud, porušení čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy.

71. Napadenými třemi ustanoveními zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu byla tedy porušena ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy.

VII. Závěr

72. Ústavní soud shledal napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců rozporným s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, obojí ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky, jakož i s právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny. Proto podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil toto ustanovení dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

73. Ústavní soud shledal napadená ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu rozpornými s právem na přístup k soudu podle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny a na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny, opět ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky, jakož i s právem na přezkum zákonnosti zbavení svobody podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a s právem na odškodnění podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy. Proto podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zrušil tato ustanovení dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Sládečka a Radovana Suchánka

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímáme k oběma výrokům toto odlišné stanovisko:

I. K ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců umožňujícímu zastavení řízení o povolení k pobytu ve specifických případech

1. Důvodem pro zrušení ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je podle nálezu jeho údajný rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 4

Sbirka_nalezu-91.indd 351 29.7.20 14:02

Ústavy České republiky. Toto ustanovení zákona o pobytu cizinců podle nálezu představuje nepřímou výluku ze soudního přezkumu. Svou argumentaci nález opírá o názor, že proti usnesení o zastavení řízení je sice přípustné odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, avšak ta v řízení zkoumá pouze to, zda byly splněny zákonné podmínky pro zastavení řízení, neřeší tedy skutečnost, zda žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro povolení k pobytu. Totéž pak platí i o případném navazujícím soudním řízení správním. Uvedené ustanovení nález shledává protiústavním, neboť *de facto* vede k pozbytí práva na soudní ochranu. Může prý také dojít k porušení práva žadatele na soukromý a rodinný život a je omezena ochrana rodičovství, rodiny a dětí.

2. Proti tomuto závěru (viz body 55 a 56 odůvodnění nálezu), tj. že zastavení správního řízení v konečném důsledku znamená výluku ze soudního přezkumu, namítáme, že obecně zpochybňuje smysl institutu zastavení správního řízení. Usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, jímž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která vyvěrají z hmotného práva, ale zasáhl toliko do procesních práv daných pro vlastní vedení řízení. V odvolacím řízení, resp. následném řízení o žalobě proti rozhodnutí není zkoumáno, zda žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro přiznání určitého práva (v daném případě pobytového statusu) či nikoli, ale pouze se posuzuje otázka, zda byl či nebyl dán důvod pro zastavení řízení (srov. též rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2011 č. j. 57 A 128/2010-56).

3. Je si třeba uvědomit, že kromě obecných důvodů k zastavení správního řízení [§ 66 odst. 1 písm. a) až g) správního řádu] sám správní řád (byť legislativně-technicky poněkud nadbytečně) výslovně počítá s dalšími, specifickými důvody pro zastavení řízení [ustanovení § 66 odst. 1 písm. h)]. K tomu reálně došlo v nepřehledné řadě zákonů; srov. např. zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, (ustanovení § 257), zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, (ustanovení § 83c odst. 4), 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, (ustanovení § 19 odst. 7) nebo zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, (ustanovení § 26 odst. 7, § 31 odst. 3, § 32a odst. 2, § 44 odst. 4, § 45 odst. 4, § 49a odst. 5, § 60 odst. 7 a § 92 odst. 2). Argumentace předestřená nálezem umožňuje výklad, aby např. i usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti o vydání stavebního povolení bylo považováno za nepřímou výluku ze soudního přezkumu [viz např. § 110 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební

Sbirka_nalezu-91.indd 352 29.7.20 14:02

zákon), ve znění pozdějších předpisů]. *Ad absurdum* by pak bylo možno namítat, že odvolací správní orgán, resp. následně soud, neměl možnost zkoumat, zda předmětným procesním rozhodnutím nebylo např. nepřípustně zasaženo do výkonu vlastnického práva zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny apod.

4. Neshledáváme přiléhavou ani argumentaci použitou v bodu 57 odůvodnění, kde nález uvádí, že „k realizaci vycestování cizince-rodinného příslušníka občana České republiky dochází za současného popření jeho práva požívat na území státu základní práva a svobody zaručené Listinou (ustanovení čl. 42 odst. 2)". Na tomto místě je třeba připomenout primární důvod, proč k vycestování cizince došlo: tím byl jeho předchozí pobyt na území České republiky v rozporu s právními předpisy, šlo tedy o nelegální pobyt. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců totiž dopadá výlučně na cizince, kteří na území České republiky pobývají nelegálně nebo jejichž pobyt na území byl ukončen. To znamená, že veškerá práva, která jsou jim údajně upírána, mohli zcela nerušeně využít předtím, než se vlastní vinou ocitli v situaci, kdy mají území České republiky opustit. Žádost o vydání povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu slouží v případě cizinců s uděleným výjezdním příkazem nebo bez oprávnění k pobytu pouze k dočasné legalizaci jejich nežádoucího pobytu na území České republiky, případně k odvrácení hrozícího vyhoštění. Povinnost opustit území České republiky, která v zásadě následuje po porušení právní povinnosti cizince, se tak stává pouze fiktivní, nereálnou hrozbou, která nebude moci být nikdy realizována, neboť cizinci stačí prohlásit se za rodinného příslušníka občana České republiky, a jeho další pobyt na území bude legalizován. Většina pléna se však domnívá, že obecný zájem státu na tom, aby na jeho území byly dodržovány právní předpisy, a tedy cizinci zde pobývali v souladu s příslušným zákonem, by měl být paušálně podřazen individuálním zájmům takového cizince, a to s ohledem na jeho právo na soukromý a rodinný život. Tuto tezi v daném kontextu nemůžeme přijmout.

5. Smyslem ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je totiž zamezit nebo alespoň ztížit situaci cizincům, kteří zjevně účelově obcházejí migrační pravidla. Jde bez výjimky o cizince, kteří se vlastní vinou ocitli v situaci, kdy mají opustit území České republiky. V této chvíli se pak tito cizinci začasté „stávají" údajnými rodinnými příslušníky občanů České republiky a snaží se tímto způsobem odvrátit svou povinnost opustit území našeho státu.

6. Ostatně snad dostatečně varovně zní slova z letošní zprávy o činnosti Národní centrály proti organizovanému zločinu Police České republiky, v níž se např. uvádí, že osoby dopouštějící se trestné činnosti v oblasti organizování nelegální migrace „si najímají jako odborný ‚servis' právníky,

Sbirka_nalezu-91.indd 353 29.7.20 14:02

popř. využívají služeb třetích osob, které mají na území ČR již trvalý pobyt a dostatečnou znalost českých zákonů. Na základě této skutečnosti dokáží využívat veškerých slabin a nedokonalostí norem a zákonů …“ a dále že „rovněž zesílil ze strany významných ruskojazyčných kriminálních autorit tlak na získání státních občanství různých států EU, vč. ČR. Status občana EU nejen napomáhá ve volném pohybu v rámci EU, ale rovněž brání jejich vydání do země jejich původu. V zájmu získání českého občanství jsou korumpováni nižší i vysoce postavení úředníci, příp. i politici na regionální a celostátní úrovni“. Zpráva rovněž upozorňuje: „Novým trendem zachyceným ve sledovaném období je uzavírání fiktivních sňatků jak na území ČR, tak i v jiných státech EU. Tato trestná činnost je páchána organizovanými skupinami profitujícími z finančních prostředků získaných trestnou činností. Z hlediska modu operandi skupina pachatelů sjednává účelové sňatky pro občany, zejména z Turecka. Díky uzavření sňatku mohou vstoupit na území EU a tam žádat o vydání dokladu k trvalému pobytu. Za tímto účelem jsou na území ČR vyhledávány a zneužívány mladé ženy i dívky, které za finanční odměnu uzavírají s těmito muži manželství, ať už přímo na území ČR, či v zahraničí. Prokázat tuto trestnou činnost není jednoduché, neboť ženy nejsou vyváženy do zahraničí násilím, naopak jsou jim za tyto ‚sňatkové služby‘ poskytnuty nemalé finanční odměny. Mnohdy tyto ženy zůstávají na území státu EU, kde pracují nebo často provozují prostituci v nočních klubech.“ (str. 14, 16 a násl.).

7. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců sleduje – i podle nálezu – legitimní cíl, kterým je nepopiratelný veřejný zájem na efektivní kontrole migrace a současně i dodržování právních předpisů České republiky. Máme však za to, že jde zároveň o přiměřený zásah do práv cizince, neboť nedochází k absolutnímu znemožnění uplatnění jeho práv, ale pouze k jejich dočasnému pozastavení, a to do doby, než opustí území České republiky. Žádné zákonné ani jiné ustanovení přitom cizinci nebrání, aby svou žádost podal znovu poté, co splní dříve mu uloženou povinnost opustit území České republiky. Nelze tedy souhlasit se závěry konceptu, že v dané procesní situaci se institutem zastavení řízení „absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální“ (bod 57). Naopak jde o přiměřený zásah do individuálních práv, který sleduje legitimní cíl a je v souladu s ústavním pořádkem.

II. K ustanovením § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu omezujícím soudní přezkum omezení osobní svobody cizinců ve věcech zajištění

1. Máme za to, že návrh na zrušení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu měl být zamítnut.

Sbirka_nalezu-91.indd 354 29.7.20 14:02

K tomuto závěru nás vede princip sebeomezení a princip minimalizace zásahů Ústavního soudu.

2. Jak je totiž zmíněno i v odůvodnění nálezu (bod 70), již dne 29. 11. 2017 vydal Nejvyšší správní soud rozsudek č. j. 6 Azs 320/2017-20, ve kterém přezkoumával použití právě napadeného ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, kdy Městský soud v Praze v souladu s uvedeným ustanovením zastavil řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že toto ustanovení nepřípustně vylučuje soudní ochranu proti rozhodnutí o zajištění cizince, váže-li možnost přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí a poskytnutí soudní ochrany na trvání zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců, resp. je vylučuje i při formálním zajištění v tomto režimu bez ohledu na to, zda fakticky omezení osobní svobody i dále pokračuje (bod 49).

3. Tento svůj závěr Nejvyšší správní soud – i s odkazem na svou předchozí judikaturu (rozsudek ze dne 2. 4. 2014 č. j. 6 As 146/2013-44) – zevrubně odůvodnil za využití tzv. eurokonformního výkladu. Konstatoval, že napadené ustanovení je zejména v rozporu s právem Evropské unie, částečně pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a také s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.

4. Navíc Nejvyšší správní soud odkázal na judikaturu Ústavního soudu vztahující se k relaci posuzování eurokonformity a ústavní konformity. Z této judikatury mj. citoval následující: „Ústavní soud ponechává zcela na úvaze obecného soudu, zda se primárně bude zabývat zkoumáním rozporu zákonného ustanovení, které má aplikovat, s právem Evropských společenství anebo se zaměří na zkoumání rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Pokud se však primárně zaměří na zkoumání souladu s právem Evropských společenství a tvrdí před Ústavním soudem, že zkoumané ustanovení zákona s ním je rozporu, musí z tohoto svého přesvědčení vyvodit důsledky v souladu s požadavky judikatury Soudního dvora, tzn. napadené ustanovení neaplikovat. V takovém případě pak navrhující soud nesplňuje podmínky pro aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení zákona“ (…) „V případě rozporu napadeného ustanovení s právem Evropských společenství se ale o situaci identickou s rozporem s ústavním pořádkem nejedná. K nepoužití napadeného ustanovení Městským soudem v Praze by případně došlo nikoliv pro rozpor se smlouvou o lidských právech, tedy rozpor, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality jako rozpor s vnitrostátními ustanoveními ústavního pořádku, ale pro rozpor s ustanoveními práva Evropských společenství, která mají naprosto odlišný charakter“ (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/08, body 34 a 37 odůvodnění; dostupné na http://nalus.usoud.cz). Nejvyšší správní soud proto neshledal podmínky k podání návrhu na zrušení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, které požadoval žalobce. V souladu s judikaturou Ústavního soudu tak dospěl

Sbirka_nalezu-91.indd 355 29.7.20 14:02

k závěru, že obecným soudům náleží se zabývat rozporem aplikovaného práva s právem Evropské unie. Proto rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

5. Na základě výše uvedeného, totiž když Nejvyšší správní soud již shledal rozpor s právem Evropské unie, považujeme zrušovací zásah Ústavního soudu, který konstatuje rozpor s ústavním pořádkem, za nadbytečný. Uvedené závěry lze analogicky použít i pro § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu.

2. Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka k odůvodnění nálezu

Souhlasím se zrušením § 169r odst. 1 písm. j) a § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců") a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Nesouhlasím však s omezením důvodů pro zrušení prvně uvedených ustanovení pouze na jejich rozpor s ústavním pořádkem a s vyloučením přezkumu na základě přímého použití Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU") jako referenčního hlediska.

Evropská právní doktrína Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy pracuje s unijním právem zpravidla jen nepřímo: Ústavní soud případné porušení unijního práva rozhodnutím nebo úředním postupem orgánu veřejné moci České republiky samo o sobě nepokládá za nosný (postačující) důvod pro svůj zásah, a proto je zpravidla dále nezkoumá, zjistí-li porušení ústavního pořádku, do jehož lidskoprávních kritérií unijní standard ochrany pouze „prozařuje".

Je-li však předmětem přezkumu Ústavního soudu vnitrostátní ustanovení, jehož normativním zdrojem není (výlučně) český ústavní pořádek, ale primární právo Evropské unie a jeho prováděcí předpisy, nelze použití unijních Smluv, resp. Listiny EU jako referenčního hlediska takového přezkumu vyloučit. A to je právě případ napadených ustanovení.

Zastavení řízení o žádosti cizince o vydání povolení k pobytu, uložené napadeným ustanovením zákona o pobytu cizinců, se dotýká i situací, které nejsou ryze vnitrostátními, jakými jsou naopak situace, v nichž je cizinec-státní příslušník nečlenského státu Evropské unie, vstupující na území České republiky, členem rodiny občana České republiky, jenž nevyužil – jako občan Evropské unie – svého práva k volnému pohybu a pobytu na území jiného členského státu, kdy neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo takového cizince na pobyt na území České republiky a kdy „je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území" (bod 53 nálezu). Pod napadené ustanovení spadá totiž také skutečná „přeshraniční" situace, kdy cizinec doprovází nebo následuje občana

Sbirka_nalezu-91.indd 356 29.7.20 14:02

České republiky při návratu po skončení jeho pobytu v jiném členském státě Evropské unie, v jehož rámci se cizinec stal členem jeho rodiny. Podmínky, za nichž je vstup a pobyt cizince-člena rodiny migrujícího občana České republiky na jejím území, včetně podání žádosti o povolení k pobytu, přípustný (legální), v tomto případě nejsou primárně určovány napadeným zákonem o pobytu cizinců, ale unijním právem.

Podle čl. 45 odst. 2 Listiny EU může být volný pobyt „v souladu se Smlouvami přiznán státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členského státu", podle okolností je však podmínce předchozího legálního pobytu nadřazeno základní právo na respektování rodinného života podle čl. 7 Listiny EU, které je interpretováno mj. se zřetelem k postulátu slučování rodin. Ustálená judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU") tuto podmínku vztahuje pouze na pobyt cizinců, kteří nemají rodinné vazby k migrujícímu občanovi Evropské unie, zatímco u cizince, který doprovází nebo následuje migrujícího občana Evropské unie jako člen jeho rodiny a jehož právo je od něj tedy odvozeno, na této podmínce netrvá [srov. klíčový rozsudek ve věci C-127/08 *Metock* (2008) ECR I-6241]. Nelegální vstup cizince-rodinného příslušníka občana Evropské unie do jiného členského státu není sám o sobě důvodem pro zamítnutí jeho žádosti o povolení k pobytu, jeho vstupní status je „legalizován" rodinnou vazbou s občanem Evropské unie. Zřetelným důvodem tohoto judikaturního odklonu [srov. dřívější rozsudek SDEU ve věci C-109/01 *Akrich* (2001) I-9607] byl cíl maximálně zreálnit výhody, které jsou pro občana Evropské unie spojeny s využitím jeho práva volného pohybu v rámci Evropské unie a které by byly trváním na podmínce předchozího oprávněného vstupu, resp. pobytu jej doprovázejícího nebo následujícího člena rodiny, jenž občanem Evropské unie není, oslabeny (The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Ed. by S. Peers, T. Hervey, J. Kenner and A. Ward. Hart Publishing, 2014, s. 1175).

Uvedená judikatura SDEU brání právní úpravě členského státu, promítající unijní předpisy přijaté k provedení ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie o volném pohybu a pobytu osob, včetně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (dále jen „Směrnice"), vyžadovat od cizince, který je členem rodiny občana Evropské unie pobývajícího v členském státě, jehož není státním příslušníkem, aby před vstupem do hostitelské země nejdříve legálně pobýval v jiném členském státě. Nepokrývá tak shora zmíněnou situaci cizince doprovázejícího nebo následujícího občana České republiky-migranta v rámci Evropské unie při jeho návratu do České republiky výslovně, implicitně – s ohledem na cíl volného pohybu a pobytu osob podle unijního práva – však ano. Připouští-li Směrnice za stanovených podmínek participaci rodinných příslušníků-cizinců migrujících občanů Evropské unie na sociálním systému hostitelského státu,

Sbirka_nalezu-91.indd 357 29.7.20 14:02

jakož i omezení práva vstupu a pobytu těchto osob z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, není opodstatněné vylučovat z režimu volného vstupu rodinné příslušníky-cizince, kteří doprovázejí nebo následují migrující občany České republiky při jejich návratu do vlasti.

Takový výklad Směrnice odpovídá i interpretační zásadě obsažené v alinei (5) její preambule a není výkladem *praeter legem*: „Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost." V opačném případě by docházelo k přímé, tzv. obrácené diskriminaci (migrujících) občanů České republiky vůči ostatním (migrujícím) občanům Evropské unie.

Právo každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ústavní nárok cizince na vstup a pobyt na území České republiky nezakládá, obdobně formulované právo v čl. 7 Listiny EU však takový nárok cizince doprovázejícího nebo následujícího občana České republiky při návratu do vlasti, ve spojení s prováděcími předpisy unijního práva, zakládá. Proto neměl příslušný odkaz na Listinu EU na podporu zrušení napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců v odůvodnění nálezu chybět, neboť je aplikovatelná podle jejího čl. 51 odst. 1 (dochází k uplatnění unijního práva) a poskytuje vyšší úroveň ochrany ve smyslu čl. 53 (než lidskoprávní standard vnitrostátní).

Unijní právo přitom nebrání členskému státu chránit v rámci (pokračujícího, nezastaveného) správního řízení o povolení k pobytu své zájmy v oblasti bezpečnosti a veřejného pořádku (čl. 27 Směrnice), přičemž opatření omezující svobodu pohybu a pobytu členů rodiny občana Evropské unie bez ohledu na jejich státní příslušnost musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a založena na konkrétních okolnostech individuálního případu („osobním chování" dotyčné osoby), které musí představovat „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti" a nesmí být pouhou „generální prevencí". I uvedení odkazu na tuto klauzuli v odůvodnění nálezu by posílilo argumenty uplatněné Ústavním soudem na podporu zrušení napadených ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Sbirka_nalezu-91.indd 358 29.7.20 14:02

Č. 190
K posouzení přípustnosti dovolání minoritního akcionáře vytěsňovaného z OKD, a. s.

I. Při stanovení výše přiměřeného protiplnění pro účely výkupu účastnických cenných papírů minoritních akcionářů (§ 183i a násl. obchodního zákoníku) lze za ústavně konformní považovat postup, který vychází z (celkové) tržní hodnoty podniku, nikoliv tedy z tržní hodnoty podílu vytěsňovaných minoritních společníků (představovaného cenou, které by mohli reálně dosáhnout na trhu prodejem svých účastnických cenných papírů právě jako minoritní akcionáři), neboť by to bylo v rozporu s principem rovnosti všech akcionářů a rovného zacházení s nimi podle čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod.

II. Při zjišťování výše přiměřeného protiplnění prostřednictvím tzv. výnosové metody proto nelze použít tzv. diskonty na úrovni akcionáře, a to včetně přirážky za omezenou obchodovatelnost, zejména jde-li o skutečnost, která byla důsledkem rozhodnutí většinového akcionáře; menšinovému akcionáři proto nemůže být na újmu, že se předmětné akcie přestaly obchodovat na veřejném trhu, jestliže to tuto tržní cenu snižuje, ledaže by s ohledem na okolnosti případu pro to (výjimečně) existoval nějaký racionální důvod.

III. Otázku použití přirážky za omezenou obchodovatelnost při soudním hodnocení přiměřenosti protiplnění je třeba považovat primárně za otázku právní, nikoliv skutkovou, a tudíž její řešení odvolacím soudem může představovat dovolací důvod podle § 241a odst. 2 písm. b) občanského soudního řádu ve znění do 31. 12. 2012.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jana Filipa (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy – ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. III. ÚS 647/15 ve věci ústavní stížnosti Ing. Tomáše Klesňáka, zastoupeného Mgr. Filipem Hajným, advokátem, se sídlem Rubešova 83/10, Praha 2 – Vinohrady, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. listopadu 2014 č. j. 29 Cdo 3359/2012-1021 a usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 24. května 2012 č. j. 8 Cmo 145/2009-914 o zamítnutí stěžovatelova návrhu na určení nepřiměřenosti protiplnění za akcii, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a 1. obchodní společnosti Správa pohledávek OKD, a. s., se sídlem Stonavská 2179, Karviná, 2. obchodní společnosti RPG Industries Limited, se sídlem 8 M. Karaoli, Anemomylos Building, 4th floor, 1095 Nicosia, Kyperská republika, obou

Sbirka_nalezu-91.indd 359 29.7.20 14:02

zastoupených JUDr. Pavlem Dejlem, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1 – Nové Město, a 3. Ing. Tomáše Veicharta jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 27. listopadu 2014 č. j. 29 Cdo 3359/2012-1021 bylo porušeno stěžovatelovo základní právo na soudní ochranu ústavně zaručené čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. listopadu 2014 č. j. 29 Cdo 3359/2012-1021 se ruší.

III. Ve zbývající části se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdil, že jimi bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), jakož i jeho základní právo vlastnit a pokojně užívat majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 17 Listiny EU.

2. Usnesením Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 2. 2. 2009 č. j. 26 Cm 114/2005-727 ve znění opravného usnesení ze dne 19. 4. 2011 č. j. 26 Cm 114/2005-828, v řízení o přezkoumání výše přiměřeného protiplnění podle § 183k zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v relevantním znění, zahájeném na návrh stěžovatele a 3. vedlejšího účastníka, za účasti Správy pohledávek OKD, a. s., (tehdy OKD, a. s.) a RPG Industries Limited (tehdy RPG INDUSTRIES SE), tj. 1. a 2. vedlejší účastnice v řízení před Ústavním soudem, bylo určeno, že přiměřené protiplnění za 1 kus kmenové akcie emitované OKD, a. s., o jmenovité hodnotě 1 000 Kč činí 956,10 Kč (výrok I). Dále jím byl zamítnut návrh, aby hlavní akcionář (tehdy RPG INDUSTRIES SE) byl povinen poskytnout v souvislosti s rozhodnutím valné hromady OKD, a. s., ze dne 25. 7. 2005 o přechodu akcií společnosti ve vlastnictví ostatních akcionářů na hlavního akcionáře ve smyslu § 183i obchodního zákoníku oprávněným osobám protiplnění ve výši 4 592 Kč za 1 akcii (výrok II). Dále bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výroky III až V).

Sbirka_nalezu-91.indd 360 29.7.20 14:02

3. Napadeným usnesením Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud") bylo k odvolání stěžovatele usnesení krajského soudu změněno ve výroku I tak, že se zamítá návrh na určení, že protiplnění stanovené rozhodnutím valné hromady OKD, a. s., ze dne 25. 7. 2005 na částku 1 010 Kč za jednu akcii o jmenovité hodnotě 1 000 Kč není přiměřené (výrok I), ve výroku II jím bylo usnesení krajského soudu potvrzeno, dále bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výroky III až VI).

4. Napadeným usnesením Nejvyššího soudu bylo odmítnuto stěžovatelovo dovolání proti usnesení vrchního soudu s tím, že není přípustné ani s ohledem na § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (v relevantním znění).

II. Stěžovatelova argumentace

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že v dovolání vytkl vrchnímu soudu řadu pochybení, která v něm podrobně rozvedl. Nyní na tyto důvody a argumenty uvedené v dovolání plně odkazuje a požaduje od Ústavního soudu, aby je pro „účely ústavní stížnosti" posoudil. Současně stěžovatel za závažné označuje to, že mu vrchní soud odepřel možnost účinně rozporovat závěry znaleckých posudků, na kterých své rozhodnutí založil, že nerespektoval nespornou povahu přezkumného řízení, když se neřídil zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy. K tomu uvádí, že vrchní soud založil své rozhodnutí na znaleckém posudku soudem ustanoveného znalce Ostravská znalecká a. s., přičemž stěžovatel správnost jeho závěrů mohl zpochybnit pouze prostřednictvím jiného znaleckého posudku. Vrchní soud mu ovšem tuto obranu znemožnil tím, že se zcela odmítl zabývat třemi znaleckými posudky vypracovanými v souladu s § 127a o. s. ř., které předložil. Dále stěžovatel uvedl, že znalec nesmí odpovídat na právní otázky, přičemž namítl, že se to v dané věci stalo, neboť odpovídal na otázku soudu, jaké protiplnění je přiměřené.

6. Postup vrchního soudu má tak dle stěžovatele být v rozporu se závěry Ústavního soudu vyslovenými v nálezu ze dne 13. 12. 2007 sp. zn. II. ÚS 2630/07 (N 224/47 SbNU 941), usnesení ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. IV. ÚS 224/07 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), nálezu ze dne 5. 6. 1997 sp. zn. III. ÚS 360/96 (N 71/8 SbNU 199), usnesení ze dne 14. 10. 1999 sp. zn. IV. ÚS 396/99 (U 64/16 SbNU 351), nálezech ze dne 8. 10. 2002 sp. zn. II. ÚS 385/01 (N 123/28 SbNU 69), ze dne 30. 5. 2006 sp. zn. I. ÚS 116/05 (N 108/41 SbNU 349), ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) a ze dne 30. 4. 2007 sp. zn. III. ÚS 299/06 (N 73/45 SbNU 149), neboť vrchní soud, ač byl upozorněn na rozpory znaleckého posudku, které se stěžovatel snažil prokázat mimo jiné dalšími znaleckými posudky předloženými podle § 127a o. s. ř., tyto rozpory pominul, a proto je neodstranil, resp. uvedený soud ani soudem přibraný soudní znalec se nevypořádali s tím, co z těchto posudků vyplynulo.

Sbirka_nalezu-91.indd 361 29.7.20 14:02

7. Stěžovatel též namítá, že vrchní soud neprovedení navržených důkazů nijak neodůvodnil, neboť za odůvodnění nelze považovat tvrzení (navíc nepravdivé), že znalecký posudek soudem přibraného znalce je přesvědčivý, a uzavřel, že objektivita posouzení přiměřenosti protiplnění může být zaručena jen, je-li účastníkům umožněno zpochybnit závěry soudem přibraného znalce, v opačném případě je příslušný posudek pouze subjektivním (a v daném případě hrubě nesprávným) hodnocením znalce, na kterém rozhodnutí soudu o tom, jaké protiplnění je objektivně přiměřené, založit nelze.

8. Jde-li o napadené usnesení Nejvyššího soudu, stěžovatel uvedl, že tento soud nerozpoznal zásadní význam právních otázek v dovolání nastolených (ty pak stěžovatel opakuje v ústavní stížnosti), přičemž s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014 sp. zn. I. ÚS 2723/13 (N 185/75 SbNU 59) namítl, že uvedený soud nepřípustnost dovolání ve vztahu k jednotlivým právním otázkám dostatečně či vůbec neodůvodnil. Kromě toho vyjádřil nesouhlas se závěrem Nejvyššího soudu, že nemohl přihlédnout k argumentům obsaženým v doplnění dovolání, k němuž došlo po lhůtě k podání dovolání, neboť nešlo o změnu ani doplnění dalších důvodů dovolání, nýbrž o doplňující argumenty k důvodům včas uplatněným.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

9. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejším účastníkům řízení.

10. Nejvyšší soud a 3. vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřili.

11. Vrchní soud se nejdříve vyjádřil k námitkám, že stěžovateli odepřel možnost účinně rozporovat závěry znaleckých posudků, na nichž založil své rozhodnutí, když se odmítl zabývat těmi třemi znaleckými posudky, které stěžovatel sám soudu předložil, a když je odmítl založit do spisu, aniž by neprovedení těchto důkazů zdůvodnil, a odpovědnost za skutkovou správnost rozhodnutí přenesl na soudem přiznaného znalce. Zde vrchní soud uvedl, že „odvolacímu“ jednání dne 22. 5. 2012 byl přítomen stěžovatelův advokát, jenž tzv. krátkou cestou předal další doplnění odvolání (bez jakýchkoliv příloh), a po zopakovaném dokazování znaleckým posudkem, o který opřely soudy svá rozhodnutí, a po poučení soudem žádné další důkazy neoznačil ani nepředložil. Kdyby předložil nové důkazy nebo požadoval jejich založení do spisu, pak by vrchní soud dle svých slov tuto skutečnost zaznamenal do protokolu. Toto jednání bylo odročeno za účelem vyhlášení rozhodnutí na den 24. 5. 2012, proti protokolaci nebyly

Sbirka_nalezu-91.indd 362 29.7.20 14:02

vzneseny žádné námitky. Podle elektronické evidence byly dne 23. 5. 2012 k předmětné spisové značce doručeny listiny, aniž by bylo sděleno, proč jsou soudu zasílány (pouze s poznámkou, že je zástupce zasílá na pokyn klienta). Při vyhlášení rozhodnutí byl přítomen stěžovatelův zástupce, který však žádný návrh ani námitku nevznesl. Je tak zřejmé, že stěžovateli byl poskytnut prostor pro uplatnění jeho procesních práv, že měl i možnost vyjádřit se ke stěžejním důkazům, přičemž stěžovatel proti jeho postupu nic nenamítal. Dodal, že v odůvodnění rovněž vyložil, proč neprovedl další důkazy, a že správnost jeho postupu přezkoumal dovolací soud.

12. První a druhá vedlejší účastnice vyjádřily přesvědčení, že vrchní soud stěžovatele na jeho procesních právech nezkrátil. K výtce, že vrchní soud nekriticky přejímal závěry znaleckého posudku společnosti Ostravská znalecká, a. s., pak uvedly, že soudy nižších stupňů obsah a závěry tohoto posudku pečlivě zkoumaly a účastníci řízení dostali možnost se k tomuto posudku vyjádřit a že zdůvodnily, proč postup při ocenění podniku považovaly za souladný se závěry vyslovenými v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.); soudy závěry znaleckého posudku bez dalšího nepřebíraly, neboť vzaly v úvahu i jiné důkazy, a vrchní soud zkoumal i možnost přepočtu výše ocenění v závislosti na výplatě dividend, vypořádaly se s odbornými námitkami a zabývaly se otázkou, zda existuje důvod vypracování revizního znaleckého posudku, z čehož, jakož i z obsáhlého odůvodnění usnesení vrchního soudu plyne, že postup tohoto soudu byl velmi důkladný. Odmítly stěžovatelovu námitku, že vrchní soud neodůvodnil neprovedení důkazu znaleckými posudky, které stěžovatel předložil písemně, a dále upozornily, že vrchní soud vysvětlil, proč nelze vzít v úvahu skutečnosti, k nimž došlo až po rozhodném dni. K námitce, že nebyla zaručena objektivita posouzení přiměřenosti protiplnění, uvedly, že tu nezajišťuje míra, do jaké je účastníkům umožněno vyjádřit se k předloženému znaleckému posudku, ale samotné postavení znalce, přičemž stěžovatel dostal v řízení možnost závěry soudem přibraného znalce zpochybnit. V této souvislosti tyto vedlejší účastnice upozornily, že objektivita řízení není založena tím, že minoritní akcionáři budou mít možnost znovu a znovu zpochybňovat znalecké posudky a předkládat znalecké posudky nové.

13. Směřuje-li ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu, vedlejší účastnice upozornily, že otázky, které stěžovatel předložil v dovolání, se liší od těch, které uvedl v ústavní stížnosti, přičemž má být logické, že Nejvyšší soud mohl zodpovědět otázky definované v původním dovolání, a nikoli v jeho doplnění (§ 242 odst. 4 o. s. ř.). Jde o námitky proti skutkovým zjištěním, příp. vadám řízení, které nemohou založit „způsobilý“ dovolací důvod (§ 241a odst. 3 o. s. ř.). Otázky ohledně charakteru přiměřeného protiplnění a metodiky jeho určení, tedy zda jde o otázku skutkovou nebo

Sbirka_nalezu-91.indd 363 29.7.20 14:02

právní, Nejvyšší soud v napadeném usnesení zodpověděl, toto bylo v minulosti opakovaně řešeno a soudy nižších stupňů postupovaly v souladu s judikaturou, takže bylo zřejmé, že jejich rozhodnutí nemohou mít zásadní právní význam. A protože se Nejvyšší soud ve svém usnesení vyjádřil k námitkám stěžovatele týkajícím se formulace zadání znaleckého úkolu, hodnocení důkazu znaleckým posudkem, neprovedení dalších důkazů, jakož i zásady ochrany slabší strany, vedlejší účastnice shrnuly, že přesvědčivě zdůvodnil, proč otázky vznesené stěžovatelem nepovažuje za způsobilé založit přípustnost dovolání. Ústavní stížnost představuje *de facto* nesouhlas se skutkovými závěry soudů nižších stupňů, ke kterým dospěly na základě řádně provedeného dokazování, přičemž jiný názor stěžovatele na výši protiplnění porušení ústavního práva na spravedlivý proces a práva vlastnit a pokojně užívat majetek nezakládá. Z tohoto důvodu by měla být dle vedlejších účastnic ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná odmítnuta, příp. zamítnuta.

IV. Replika stěžovatele

14. Výše citovaná vyjádření zaslal Ústavní soud stěžovateli na vědomí a k případné replice. Ten této možnosti využil s tím, že trvá na tom, že postupem vrchního soudu byla porušena jeho práva. Odkázal-li tento soud na protokol o jednání ze dne 22. 5. 2012, za správnost a úplnost protokolace odpovídá soud, přičemž protokol o tomto jednání není datován, vykazuje další formální vady, a tudíž na tvrzení tohoto soudu se nelze spoléhat, navíc tento protokol nezpochybňuje jeho tvrzení, že doplnění dovolání přílohy obsahovalo, kromě toho doplnění odvolání na několika místech na znalecké posudky (mj.) APELEN Valuation, s. r. o., (dále jen „posudky APELEN“) jako na přílohy odkazovalo. Vrchní soud odmítl tyto posudky převzít a založit do spisu, a tak mu nezbylo, než je zaslat poštou bezodkladně po skončení jednání a předtím, než bylo vyhlášeno usnesení ve věci. V soudním spise lze ověřit, že vrchním soudem zmíněnými listinami byly právě znalecké posudky. Vrchní soud tyto posudky zcela pominul, neboť v příslušné pasáži usnesení, na kterou účastníci poukazují, nehovoří o posudcích APELEN, ale o zcela jiných znaleckých posudcích. Uvedl-li vrchní soud, že dle protokolu stěžovatel na jednání neoznačil žádné další důkazy, je daná informace zavádějící, neboť tyto posudky nelze považovat za „další důkazy“, jak se v protokolu uvádí, protože byly řádně označeny a jejich provedení bylo navrženo již v doplnění odvolání. Přitom vrchní soud ve svém vyjádření tvrdí, že si není vědom posudků APELEN, vedlejší účastnice řízení naopak tvrdí, že vrchní soud odůvodnil, proč tyto posudky neprovedl jako důkaz.

15. K vyjádření 1. a 2. vedlejší účastnice stěžovatel uvedl, že se soudy nevypořádaly s žádnou z námitek jím vznesených v průběhu řízení, vrchní

Sbirka_nalezu-91.indd 364 29.7.20 14:02

soud vydal usnesení ve věci hned druhý den po doplnění odvolání, které zahrnovalo zmíněné znalecké posudky, podporující konkrétní námitky proti znaleckému posudku soudem ustanoveného znalce. Ty však vrchní soud odmítl, čímž mu zamezil účinně rozporovat posudek Ostravské znalecké, a. s. Vrchní soud neprovedení těchto důkazů nezdůvodnil, protože v příslušné pasáži, na kterou vedlejší účastnice poukazují, se hovoří o jiných znaleckých posudcích, konkrétně měl vrchní soud na mysli posudek E & Y Valuations, s. r. o., který byl vypracován necelé čtyři měsíce po rozhodném dni, a dospělo se v něm k více než dvojnásobné hodnotě OKD, a. s., přičemž využitelnost tohoto posudku byla konstatována jedním z posudků APELEN. Dále uvedl, že požadavku na objektivitu nemůže dostát přezkumné řízení, v němž soud vychází pouze z posudku soudem ustanoveného znalce, jehož správnost je zpochybněna jiným znaleckým posudkem, a tento soud jej odmítne přijmout. Takový postup je dle stěžovatele nepřijatelný zvlášť při řešení otázek, které soud považuje za odborné. Nikdy neusiloval o předkládání a hodnocení důkazů „donekonečna", teprve poté, co soud odmítl jeho námitky přezkoumávat, resp. na ně nereagoval, nechal vypracovat posudky APELEN. Stěžovatel dále poukázal na text dovolání obsahující konkrétní námitky proti posudku soudem ustanoveného znalce, z nichž má být patrno, že tento znalec hodnotu přiměřeného protiplnění hrubě a zcela nedůvodně podcenil. Současně stěžovatel upozornil na to, že ani poslední vyjádření účastnic k ústavní stížnosti ze dne 17. 6. 2015 se nevypořádává s konkrétními námitkami stěžovatele podepřenými posudky APELEN.

16. Závěrem stěžovatel upozornil, že vyjádření vrchního soudu a 1. a 2. vedlejší účastnice si protiřečí a obě jsou nesprávná, a proto setrvává na ústavní stížnosti tak, jak byla podána. Výsledkem přezkumného řízení mají být takové absurdity jako např. soudem aprobované ocenění standardního bytu v Moravskoslezském kraji (tzv. byty OKD) na hodnotu 35 000 Kč, takže menšinoví akcionáři byli podle jeho názoru ochuzeni řádově o desítky miliard korun, zatímco hlavní akcionář se o tutéž částku obohatil, přičemž odkázal na argumentaci ve svém odvolání, na které Ústavní soud odkázal.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1

Sbirka_nalezu-91.indd 365 29.7.20 14:02

zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Přípustnost napadení usnesení vrchního soudu bylo třeba posoudit samostatně v závislosti na výsledku řízení ve věci usnesení Nejvyššího soudu (viz sub 38 a násl.).

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. Ústavní soud jakožto orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů; k takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný 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 v části, kde stěžovatel brojí proti usnesení Nejvyššího soudu, důvodná.

19. V prvé řadě je nutno zdůraznit, že ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je zvláštním procesním nástrojem sloužícím výlučně k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod; to se z procesního hlediska projevuje v tom, že řízení před obecnými soudy a rozhodnutí v něm vydaná jsou posuzována (přezkoumávána) Ústavním soudem jako jeden celek, a tudíž námitky v ústavní stížnosti obsažené (a samotná ústavní stížnost) musí směřovat (zcela logicky) primárně proti rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který měl stěžovatel k ochraně svého práva k dispozici, a jde-li o věcnou stránku, ústavní stížnosti musí obsahovat specifickou (ústavněprávní) argumentaci, tj. takovou, aby bylo (minimálně) zřejmé, jaký je vztah mezi ústavně zaručenými základními právy či svobodami, jejichž porušení je tvrzeno, a pochybeními, jichž se orgány veřejné moci měly dopustit. Odkazuje-li se v ústavní stížnosti toliko na námitky, které byly účastníkem řízení (stěžovatelem) uplatněny v průběhu řízení např. prostřednictvím opravných prostředků, aniž by navíc byl reflektován celkový průběh řízení, Ústavní soud nemůže takový odkaz považovat za relevantní; ostatně, platí-li podle § 241a odst. 4 o. s. ř. ve znění účinném od 1. 1. 2013, že v dovolání nelze poukazovat na podání, která dovolatel učinil za řízení před soudem prvního stupně nebo v odvolacím řízení, tím spíše by (z podstaty věci) toto pravidlo mělo platit pro ústavní stížnost (srov. také § 63 zákona o Ústavním soudu).

20. Směřuje-li ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu, stěžovatel tomuto soudu mj. vytkl, že nepřihlédl k argumentům, které doplnil po uplynutí lhůty k podání dovolání v rámci svého druhého až čtvrtého doplnění dovolání, s tím, že nešlo o změnu ani doplnění důvodů dovolání, ale

Sbirka_nalezu-91.indd 366 29.7.20 14:02

jen o doplňující argumenty ke včas uplatněným důvodům dovolání. V tomto ohledu však Ústavní soud žádné pochybení na straně dovolacího soudu neshledal. Uvádí-li se v § 242 odst. 4 o. s. ř., že po uplynutí lhůty k podání dovolání nelze měnit dovolací důvody, rozumí se tím neměnnost jednotlivých důvodů (konkrétních námitek) nejen ve smyslu formálním, tedy jde-li o jednotlivé dovolací důvody (jako právní námitky), ale i obsahovém, tedy jde-li o argumentaci v souvislosti s nimi použitou. Mohou přitom nastat dvě situace, buď se tato argumentace (v principu) shoduje, pak ovšem není žádný důvod, proč by se k té opožděně uplatněné mělo přihlížet, anebo ji obsahově mění, v takovém případě však k ní s ohledem na výše uvedené ustanovení a povahu dovolání jako mimořádného opravného prostředku přihlížet nelze. Ústavní soud nepovažuje za nezbytné, aby Nejvyšší soud měl za povinnost (v některých případech velmi složitě) u každé z námitek porovnávat, zda jde o „novou" námitku, či nikoliv, zvlášť jestliže občanský soudní řád vcelku jasně stanovuje pravidlo (v němž se prosazuje princip právní jistoty), že dovolání musí být podáno „kompletní" v zákonem stanovené lhůtě, jejíž délka je ostatně pro tento účel více než dostatečná. Tvrdí-li stěžovatel, že doplnění dovolání obsahovala odkazy na judikáty, jež byly vydány po uplynutí lhůty k dovolání, platí princip, že „soud zná právo", a takovéto podání má informativní povahu, tedy v tom smyslu, aby tato judikatura nezůstala dovolacím soudem opomenuta.

21. Tento závěr se pak promítá i do rozsahu přezkumu soudních rozhodnutí Ústavním soudem, neboť námitky, jež stěžovatel opožděně (tj. nikoliv řádně) uplatnil až v doplnění dovolání, s ohledem na princip subsidiarity, jenž plyne z § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nelze v řízení o ústavní stížnosti považovat za přípustné.

22. V ústavní stížnosti stěžovatel dále namítá, že Nejvyšší soud nepřípustnost dovolání ve vztahu k jednotlivým zásadním otázkám neodůvodnil buď vůbec, anebo nedostatečně, a současně citoval otázky, které měl Nejvyššímu soudu předestřít s tím, že v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyly vyřešeny, jsou různými soudy rozhodovány rozdílně anebo by měly být dovolacím soudem řešeny jinak. Tyto otázky, jak již upozornily vedlejší účastnice, se však neshodují s těmi, které jsou obsaženy na str. 3 a 4 dovolání ze dne 23. 9. 2012. Jak je přitom patrno z napadeného usnesení, dovolací soud se otázkami předestřenými v dovolání zabýval a tyto náležitě vypořádal; to však neplatí pro dovolací důvod uvedený pod bodem 1 napadeného usnesení (viz níže).

23. U postupu Nejvyššího soudu, v němž Ústavní soud porušení ústavnosti neshledal (tj. jde-li o dovolací důvody pod body 2 až 4), lze plně odkázat na odůvodnění napadeného usnesení. K tomu lze jen dodat, a to v souvislosti se stěžovatelovou námitkou, že znalec odpovídal protiprávně na otázku, jaké plnění je přiměřené, že krajský soud skutečně

Sbirka_nalezu-91.indd 367 29.7.20 14:02

ustanovenému znalci uložil, aby stanovil výši přiměřeného protiplnění (viz č. l. 38 soudního spisu), na straně 6 znaleckého posudku (č. l. 53 a násl. soudního spisu) soudní znalec však správně vystihl, že pro účely vyřešení této otázky je třeba ocenit akcie OKD, a. s., následně (viz str. 122) také zjistil tržní hodnotu této společnosti, z níž pak vypočetl (tržní) hodnotu jedné akcie. Byť se následně (s ohledem na zadání krajského soudu) vyjádřil i k výši přiměřeného protiplnění, z napadených rozhodnutí je patrno, že obecné soudy v nich reflektovaly rozdíl mezi pojmy hodnota podniku, jež je otázkou v zásadě (viz níže) skutkovou a odbornou, a přiměřené protiplnění, jež má být otázkou právní (viz zejm. str. 21 usnesení vrchního soudu a str. 3 usnesení Nejvyššího soudu), tj. v tom smyslu, že (tržní) hodnota podniku je základem pro stanovení výše přiměřeného protiplnění.

24. Jde-li o zmíněný dovolací důvod uvedený pod bodem 1 napadeného usnesení, Ústavní soud konstatuje, že z vyžádaného spisového materiálu se podává, že stěžovatel v dovolání (str. 3) vyšel z předpokladu, že základ přiměřeného protiplnění odpovídá určitému podílu na tržní hodnotě celé společnosti, a po dovolacím soudu požadoval, aby zodpověděl, jestli otázka, zda lze přiznat hlavnímu akcionáři podstatnou slevu z výše protiplnění proto, že menšinoví akcionáři nemohu své akcie kdykoliv prodat na veřejném trhu, je otázkou skutkovou nebo právní, k níž musí soud zaujmout logické a přezkoumatelné stanovisko v odůvodnění svého rozhodnutí. Současně jako důvod dovolání uvedl nesprávné právní posouzení věci, přičemž argumentoval tím, že otázka přiměřeného protiplnění je otázkou právní (str. 13 a násl. dovolání), a namítl, že v případě tzv. prémie za nízkou likviditu nejde o odborný závěr soudem ustanoveného znalce, jak uvedl vrchní soud. V této souvislosti upozornil, že znalec snížil jím stanovenou tržní hodnotu o cca 30 % (pomocí prémie označené jako „R = 3 %“) s odůvodněním, že akcie nejsou registrovány na veřejném trhu, a že proto jsou nelikviditní (tj. prodej akcií je spojen s obtížemi, protože chybí oficiální trh). Dle stěžovatele je logické, že tržní hodnota společnosti se nemění tím, že se její akcie přijmou k obchodování na veřejný trh, změnit se může jen tržní hodnota jednotlivých akcií. A i kdyby „odchod“ akcií z veřejného trhu způsobil snížení hodnoty společnosti, čemuž tak ale dle stěžovatele není (viz k tomu bod 39), pak by se toto snížení nemělo z právních důvodů promítat do výše protiplnění, neboť hlavní akcionář může kdykoliv rozhodnout o vstupu na veřejný trh, a tím hodnotu akcií zvýšit.

25. Nejvyšší soud k tomu v napadeném usnesení uvedl, že určení hodnoty podniku, které je obvykle základem pro stanovení výše přiměřeného protiplnění, je otázkou skutkovou, k jejímuž posouzení jsou nezbytné odborné znalosti (§ 127 o. s. ř.), a že součástí odborného posouzení je zvolení jedné nebo více metod ocenění s ohledem na poměry dotčené společnosti. S odkazem na své usnesení ze dne 31. 1. 2013 sp. zn. 29 Cdo 723/2011

Sbirka_nalezu-91.indd 368 29.7.20 14:02

konstatoval, že má-li být protiplnění přiměřené (§ 183k obchodního zákoníku) hodnotě účastnických cenných papírů, které nuceně přecházejí na hlavního akcionáře, nelze výši protiplnění snižovat oproti hodnotě akcií zjištěné na základě znaleckého posudku a vycházející z hodnoty podniku z toho důvodu, že by vytěsňovaní vlastníci cenných papírů nemohli takové ceny na trhu dosáhnout z důvodu jejich nízké likvidity nebo že představují jen menšinový podíl na společnosti (tzv. diskont za likviditu či za minoritu); tento závěr však dle Nejvyššího soudu nevylučuje, aby případná nižší likvidita byla vzata v úvahu při stanovení výše nákladů vlastního kapitálu (v rámci zjišťování ceny podniku společnosti tzv. výnosovou metodou), a otázka, zda je takový postup namístě, má být otázkou skutkovou.

26. Stěžovatel v ústavní stížnosti označil toto stanovisko za „nesmyslné", neboť není žádný rozdíl, jestli se kvůli nižší likviditě akcií provede až následná srážka z hodnoty akcie určené znaleckým posudkem, anebo se ta stejná srážka provede už předem ve znaleckém posudku při ocenění podniku (při stanovení nákladů vlastního kapitálu), neboť to vede ke stejnému výsledku, kdy diskriminace vytěsněných akcionářů je „lépe schována". Není možné, aby s „výmluvou na odbornost" směl znalec činit přesně to, co je soudu zapovězeno, tj. provádět srážku kvůli nižší likviditě. Likvidita akcií nemá dle stěžovatele nic společného s hodnotou podniku, a pokud v tomto ohledu Nejvyšší soud uvěřil soudem ustanovenému znalci, dopustil se hrubého omylu.

27. Nejvyšší soud tedy otázku, zda je v daném případě namístě použití tzv. přirážky při stanovení tržní hodnoty podniku na základě výnosové metody (tzv. DCF, resp. její varianty FCFF – jejich popis viz Mařík, M. a kol. Metody oceňování podniku: Proces ocenění, základní metody a postupy. 4. vydání. Praha: Ekopress, s. r. o., 2018, s. 44–46, podrobně s. 191–364), označil za (odbornou) skutkovou otázku s tím, že pokud stěžovatel namítá její posouzení odvolacím soudem, uplatňuje dovolací důvod (§ 241a odst. 3 o. s. ř.), který u dovolání, jehož přípustnost mohla být založena podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., nemá k dispozici. Stěžovatel oproti tomu tvrdí, že jde o otázku právní, kterou se měl dovolací soud věcně zabývat. Ústavní soud v tomto bodě tomuto názoru přisvědčil (viz níže). Dospěl přitom k závěru, že pochybení Nejvyššího soudu je takové povahy, že ve svém důsledku vede k porušení ústavnosti v podobě odepření přístupu k dovolacímu soudu v rozporu s čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny.

28. Ústavní soud neshledal ústavně vadným samotný názor Nejvyššího soudu, podle kterého základem pro stanovení výše přiměřeného protiplnění za účastnický cenný papír je (obvykle) hodnota podniku (viz níže sub 29 a násl.); tato definice, která je výsledkem (právní) interpretace neurčitého právního pojmu „přiměřené protiplnění", obsaženého v § 183j a násl. obchodního zákoníku (viz k tomu výklad právního názoru

Sbirka_nalezu-91.indd 369 29.7.20 14:02

Ústavního soudu v bodech 66 a následujících nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05), není zcela vyčerpávající. V obecné rovině je totiž třeba vzít v úvahu, že hodnota podniku (tak jako např. jiných předmětů, i takových, jako jsou obrazy, známky, drahé kovy atd.) není pouze objektivní kategorií, nýbrž je závislá jednak na účelu ocenění, jednak na subjektu, z hlediska kterého je určována. Z tohoto důvodu existuje více bází hodnoty podniku (tržní, investiční, objektivizovaná, spravedlivá), jejichž užití modifikuje základní přístup k ocenění, a je tudíž pro konkrétní případ ocenění správné stanovení této báze nezbytné (srov. Mařík, M. a kol., citované dílo, s. 23 a násl.).

29. Z uvedené definice lze nicméně dovodit, že v posuzovaném případě by měla být použita hodnota podniku jako celku, nikoliv tedy menšinového podílu, který by rovněž připadal do úvahy, neboť právě ten je předmětem ocenění. V této souvislosti lze poukázat na dvojí podobu účastnického cenného papíru, který představuje jednak převoditelný zpeněžitelný předmět vlastnictví (který může být brán na trhu izolovaně podle kurzu akcie jako majetková směnitelná hodnota), jednak poměrný podíl na výnosové hodnotě předmětného podniku (z hlediska dlouhodobé investice a možností účasti na rozhodování při společném řízení podniku), přičemž minoritní akcionář musí být hospodářsky odškodněn jak z hlediska jeho vkladové strategie zaměřené na dlouhodobý vklad, tak krátkodobé investiční strategie [srov. Schón, W. Der Aktonär im Verfassungsrecht. In M. Habersack, P. Hommelhoff, U. Hüffner & K. Schmidt (Eds.). Festschrift für Peter Ulmer. Zum 70. Geburtstag am 2. Januar 2003. Vyd. Berlin: De Gruyter, 2003, s. 1371–1383 a nověji Ruthardt, F. Abfindungsbemessung beim Squeeze Out. Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht, 2014, č. 35, s. 1389]. Ústavní soud tak přisvědčil i argumentaci stěžovatele (hodnota akcie na trhu a hodnota společnosti při stažení akcií z trhu – viz sub 24), která jde rovněž (a důvodně) v tomto směru. Přiměřené protiplnění je v tomto ohledu obdobou náhrady při vypořádání podílového vlastnictví, kdy ze soudní praxe plyne, že základem pro stanovení této náhrady je tzv. cena obvyklá v daném místě a čase vypořádání, přičemž výše náhrady se určuje odpovídajícím podílem z (tržní) ceny celé věci, nikoli z ceny, za kterou by bylo možno spoluvlastnický podíl zpeněžit (jinak by byla porušena rovnost spoluvlastníků v rozporu s ustanovením čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny); existence spoluvlastnictví není důvodem ke snížení takto stanovené ceny (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2003 sp. zn. 22 Cdo 539/2003). Z výše uvedeného plyne, že samotná skutečnost, že předmětem ocenění je pouze (menšinový) podíl, v těchto případech nehraje (z hlediska ústavního ani nemůže) roli. V této souvislosti lze hovořit o tzv. spravedlivé hodnotě (*fair* či přesněji e*quitable value*) v kontrapozici s tzv. (spravedlivou) tržní hodnotou *(fair market value)*. Zde je možno poukázat již na bod 66 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 a tam citovanou literaturu (dále z novější

Sbirka_nalezu-91.indd 370 29.7.20 14:02

odborné literatury srov. Mařík, M., citované dílo, s. 32–33 a s. 494, jakož i Zima, P. Oceňování podniků v právní praxi. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 140 a násl.).

30. V daném případě byla k ocenění podniku soudním znalcem použita metoda DCF (k tomu sub 27), spočívající ve zjišťování současné hodnoty budoucích očekávaných peněžních toků pomocí diskontní míry, v rámci které je třeba posuzovat tzv. náklady kapitálu; ty závisí na tom, za jakou „cenu" (zda vůbec) je průměrný investor ochoten podstoupit riziko dané investice. U této metody jde tedy v zásadě o stanovení tržní hodnoty podniku na základě racionalizované (objektivizované) úvahy pomyslného investora, vycházející z informací (skutečností) známých k datu ocenění (blíže též sub 39 a 40), dle které hodnota akcie (resp. podniku) na straně jedné odráží možný (budoucí) výnos z ní a současně případná rizika, která je nutné v souvislosti s danou investicí nést. Po stanovení hodnoty podniku jako celku (jež je základnou ocenění) byla tato hodnota korigována (snížena) tzv. diskontem (přirážkou) za (nízkou) likviditu, přesněji (omezenou) obchodovatelnost. Jde o tzv. diskont na úrovni akcionáře (mezi které se řadí i diskont za minoritu), sloužící k finančnímu zohlednění obtíží investora s případným prodejem účastnického cenného papíru, jako je časová prodleva při hledání kupce a náklady s tím spojené, které mají negativní dopad na jeho cenu.

31. Obdobně jako přirážku za minoritu, která zohledňuje stupeň kontroly podniku konkrétního akcionáře a kterou (nejsou-li pro to nějaké mimořádné důvody) v případě vytěsnění menšinových akcionářů uplatnit nelze, neboť výsledkem by nebyla spravedlivá, ale tržní hodnota menšinového podílu, je třeba posuzovat přirážku za obchodovatelnost příslušného účastnického cenného papíru. Obchodovatelnost se stupněm kontroly úzce souvisí, neboť míra kontroly zpravidla ovlivňuje obchodovatelnost účastnických cenných papírů, ať již po stránce ekonomické (jako důsledek jejich velké koncentrace v jediných rukou), nebo právní (jako důsledek rozhodnutí o jejich stažení z veřejného obchodování). V případě vytěsnění menšinových akcionářů jde o nucenou transakci, kde osoby prodávajícího a kupujícího jsou předem známy, a tudíž není třeba vyhledávat toho, kdo by příslušný cenný papír odkoupil (tou je takto kvalifikovaný vlastník, tedy většinový akcionář), a žádné dodatečné náklady tak v souvislosti s prodejem nevznikají. Vzhledem k tomu není důvod hodnotu podílu touto cestou snižovat, naopak by takový postup vedl ke zvýhodnění tohoto spoluvlastníka, jenž se stane vlastníkem výlučným, na úkor ostatních spoluvlastníků. Ve zjevném rozporu nejen s principem rovného zacházení, ale i s obecně chápanými principy spravedlnosti by bylo, pokud by tímto způsobem mohl většinový akcionář „těžit" ze situace, kterou sám navodí, konkrétně pak z rozhodnutí o stažení účastnických cenných papírů z veřejného trhu.

Sbirka_nalezu-91.indd 371 29.7.20 14:02

Z pohledu menšinového akcionáře jde o okolnost, kterou mu v posuzované věci nelze klást za vinu, nýbrž která je výsledkem strategického rozhodnutí většinového akcionáře a která musí být vzata v úvahu při zjišťování výše přiměřeného protiplnění obecnými soudy. Vzhledem k tomu, že není možné předjímat všechny situace, které by mohly v praxi nastat, nelze ani použití přirážky za (omezenou) obchodovatelnost zcela vyloučit, nicméně takový postup bude spíše výjimečný, přičemž se musí opírat o racionální důvody. Na tomto místě je proto třeba znovu zdůraznit, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (bod 68) Ústavní soud v rámci kontroly ústavnosti dospěl k závěru, že lze uznat za neodporující čl. 11 odst. 1 Listiny v případě, že je zaručeno, že menšinoví akcionáři získají přiměřené protiplnění, které může být sice „jiné", avšak vždy splňující ústavní záruky ochrany jejich vlastnického práva, jak plynou z právě uvedeného nálezu Ústavního soudu.

32. Ústavní soud přisvědčil názoru Nejvyššího soudu v tom ohledu, že volba oceňovací metody je (v zásadě) záležitostí odbornou, stejně jako to, jakým způsobem bude zvolená oceňovací metoda aplikována (srov. bod 66 nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 – je věcí praxe, jaká kritéria hodnocení si vyvine, kdy jde i v zahraničí o věc *state of art*, z novější odborné literatury souhlasně např. Šuk, P. in Štenglová, I. a kol. Zákon o obchodních korporacích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 640–641). Soud tedy není povinen rozhodnout, jaká metoda má být pro stanovení hodnoty podniku použita, stejně jako posuzovat správnost jednotlivých metodologických rozhodnutí učiněných v rámci této metody. Akceptovatelný je takový způsob ocenění, který je založen na běžně používaných oceňovacích metodách a praktikách, i když třeba tyto nejsou jednoznačně přijímány ve vědecké diskusi. Samotná volba oceňovací metody ale musí být založena na vývoji teorií podnikového hospodářství, jinak řečeno, musí jít o postup *de lege artis*. Právní otázkou pak je právně zakotvený cíl [nyní § 376 a 390 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích) – přiměřenost protiplnění], skutkovou otázkou jsou skutečnosti hodnocené znalcem při oceňování podniku za použití některé z uznávaných oceňovacích metod, odbornou otázku pak bude představovat jejich zhodnocení. Neznamená to však, že v posledním případě jde o otázku výlučně skutkovou, jež by byla vyloučena z kognice soudu v rámci dovolacího řízení. Je totiž třeba vzít v úvahu, že oceňování podniků je problematikou značně specifickou, a to vzhledem k její komplexnosti, kdy se neřeší toliko otázky ekonomické, ale (v souvislosti s nimi) je nutno řešit i některé otázky, jež mají spíše právní povahu (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. 29 Cdo 4435/2016), přičemž v tomto ohledu má soud nepochybně větší způsobilost než jím ustanovený soudní znalec (takovéto otázky vyvstaly např. v souvislosti s ohodnocením tzv. nevýrobní části podniku – viz níže sub 38).

Sbirka_nalezu-91.indd 372 29.7.20 14:02

Možno dodat, že ne vždy jsou řešené, zpravidla ekonomické otázky natolik odborné povahy, aby soudce, jenž se danou obchodněprávní problematikou profesně zabývá, nebyl s to identifikovat některá možná pochybení ve znaleckém posouzení a ta pak procesně předpokládaným způsobem verifikovat a následně odstranit. Z hlediska ústavnosti pak není akceptovatelné, aby soud ponechal bez povšimnutí zjevné věcné vady znaleckého posudku s odůvodněním, že jde o odborné posouzení [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2018 sp. zn. III. ÚS 4160/16 (N 40/88 SbNU 553)].

33. Ústavní soud v této souvislosti musí zdůraznit, že použití diskontu za omezenou obchodovatelnost (stejně jako diskontu za minoritu) skutkovou otázkou není, neboť její řešení závisí na výkladu (právního) pojmu „přiměřené protiplnění". Je totiž především na obecném soudu (podle maximy *iudex peritus peritorum*), aby s ohledem na účel ocenění (zde *squeeze-out*) a subjekty, z hlediska kterých je určována (zde majoritní akcionář na straně jedné a minoritní akcionáři na straně druhé), stanovil, jaká „hodnota podniku" má být zjišťována (viz sub 28). V posuzované věci se Nejvyšší soud jednoznačně postavil proti tomu, aby se výše přiměřeného protiplnění snižovala oproti hodnotě akcií zjištěné na základě znaleckého posudku proto, že by vytěsňovaní vlastníci nemohli takové ceny dosáhnout na trhu (mj.) z důvodu nízké likvidity účastnických cenných papírů. Současně však uvedl, že při stanovení výše nákladů vlastního kapitálu (v rámci zjišťování ceny podniku při použití tzv. výnosové metody) lze nižší likviditu zohlednit a že to, zda je takový postup správný, je odbornou skutkovou otázkou, která v jeho kognici není.

34. Předně je třeba uvést, že přiměřené protiplnění by mělo korespondovat se zjištěnou hodnotou podniku, nejsou-li zde výjimečně okolnosti, které by odůvodňovaly případnou korekci. Mezi ně však nepatří, že přiměřené protiplnění se týká minoritního a málo obchodovaného podílu. Použití diskontů na úrovni akcionáře připadá v úvahu tehdy, kdy je stanovena (základní) hodnota podniku zvolenou oceňovací metodou a kdy je ještě třeba zohlednit specifika určitého akcionáře či skupiny akcionářů. Z napadeného usnesení není přitom patrno, z jakého důvodu předchozí závěr Nejvyššího soudu o nemožnosti použití (mj.) přirážky za nízkou likviditu (viz s. 57–58, kde ve vzorci výpočtu jsou různé hodnoty přirážek za malou společnost, společnost s nejasnou budoucností, nižší likviditu vlastnických podílů započtené jako jedna přirážka za „neobchodovatelnost" akcií na likvidním trhu) nenajde uplatnění tam, kde se hodnota účastnického cenného papírů stanovuje za použití tzv. výnosové metody. Použití daného diskontu, stejně jako v případě jeho aplikace u jiných metod ocenění, výrazně negativně ovlivňuje výslednou hodnotu účastnického cenného papíru (viz str. 58 I. dílu znaleckého posudku na č. l. 110 soudního spisu, viz

Sbirka_nalezu-91.indd 373 29.7.20 14:02

i argumentaci stěžovatele sub 24), a ve svém důsledku nevede k určení tzv. spravedlivé hodnoty vytěsňovaného podílu, nýbrž jeho hodnoty tržní.

35. S ohledem na to nemohl Ústavní soud než uzavřít, že odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu je buď vnitřně rozporné (neboť se v něm vylučuje a současně připouští uplatnění diskontu za obchodovatelnost), anebo nedostatečně odůvodněné (neboť se v něm nevysvětluje, z jakého důvodu lze v případě použití metody DCF v daném případě tento diskont uplatnit), nadto uvedený soud vadně identifikoval otázku uplatnění dané přirážky (při použití jedné z tzv. výnosových metod) jako otázku skutkovou, ač šlo o otázku právní, a odmítl se jí blíže věcně zabývat. Dále lze usuzovat, že jeho závěry jsou vadné i po věcné stránce, neboť nerespektují princip, jím samotným uplatňovaný, dle něhož v těchto případech zásadně nelze diskont za obchodovatelnost uplatnit. V této souvislosti bude třeba se znovu zaměřit na otázku, zda uplatnění této přirážky není v rozporu s principem rovnosti akcionářů, má-li být menšinovému akcionáři na újmu, že se předmětné akcie neobchodují na veřejném trhu, zvláště když jde o skutečnost, která zde závisela pouze na rozhodnutí většinového akcionáře (srov. k tomu též z praxe jiných států Burger, A. Keine angemessene Abfindung durch Börsenkurse bei Squeeze-out. Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht, 2012, č. 8, zejm. s. 286 a násl.).

36. Z výše uvedeného plyne, že Nejvyšší soud chybně považoval stěžovatelem položenou otázku za otázku skutkovou, kterážto nenaplňuje zákonem stanovený dovolací důvod, tj. takový, který byl s to založit přípustnost dovolání [§ 237 odst. 1 písm. c), odst. 3 ve spojení s § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř.], ač ve skutečnosti šlo o otázku právní, a dovoláním napadené rozhodnutí bylo dle všeho po právní stránce zásadního významu, neboť si lze za daných okolností sotva představit, že by daná otázka nezakládala přípustnost dovolání ve smyslu § 237 odst. 3 o. s. ř.

VII. Nepřípustnost ústavní stížnosti v části směřují proti usnesení vrchního soudu

37. Směřuje-li ústavní stížnost proti usnesení vrchního soudu, zde stěžovatel vytkl vrchnímu soudu, že na jednání odmítl od jeho právního zástupce převzít znalecké posudky APELEN, zpochybňující závěry soudem ustanoveného znalce, a založit je do spisu (převzal a do spisu založil pouze doplnění odvolání ze dne 21. 5. 2012, které na ně odkazovalo), což dokládá prohlášením svého tehdejšího právního zástupce. Namítané pochybení vrchního soudu eventuálně může představovat závažnou vadu řízení, jež by mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Zrušením napadeného usnesení Nejvyššího soudu se nyní znovu otevře dovolací řízení, proto v případě, že podané dovolání bude shledáno přípustným, bude povinností dovolacího soudu se *(ex officio)* touto možnou procesní vadou

Sbirka_nalezu-91.indd 374 29.7.20 14:02

zabývat, jak mu to ukládá § 242 odst. 3 o. s. ř. S ohledem na tuto procesní situaci považuje Ústavní soud za „předčasné“, resp. za rozporné s principem subsidiarity a minimalizace zásahů do činnosti soudů obecných, se k této otázce v tomto stadiu řízení vyjadřovat. Pouze připomíná význam okamžiku veřejného vyhlášení rozsudku [srov. nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. III. ÚS 2551/16 (N 56/88 SbNU 793), bod 24 odůvodnění – potřeba prokázat, že došlo k porušení ústavně zaručeného práva]. Vzhledem k pokračujícímu soudnímu řízení, v němž stěžovatel bude moci (eventuálně) hájit svá práva, Ústavní soud shledal v této části ústavní stížnost nepřípustnou podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu ji odmítl.

38. Ústavní soud ještě pokládá za potřebné dodat, že shledá-li Nejvyšší soud, že se vrchní soud dopustil procesního pochybení, které stěžovatel namítá (sub 5 a násl., 14 a násl. a 37), může se tím – s ohledem na znalecké posudky APELEN – otevřít procesní prostor pro řešení věcné správnosti odborných závěrů soudem ustanoveného znalce [nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007 sp. zn. III. ÚS 299/06 (N 73/45 SbNU 149)], přičemž případné pozornosti soudů nižších stupňů by nemělo uniknout zvláště ocenění tzv. nevýrobní části podniku, konkrétně pak skutečnost, na niž stěžovatel upozornil ve své replice, tedy že standardní byt v Moravskoslezském kraji byl (v konečném důsledku) oceněn soudem ustanoveným znalcem na hodnotu 35 000 Kč. V této souvislosti má Ústavní soud, připomínaje závěry uvedené v bodě 32, za to, že by se obecné soudy měly (v rozsahu, který proto z procesního hlediska vytvoří rozhodnutí Nejvyššího soudu) podrobněji zabývat i právními aspekty věci, zejména otázkou dopadů tehdejší regulace nájemného a právního významu rozhodnutí vlády České republiky č. 904 ze dne 15. 9. 2004 (viz k tomu usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 4/10, které vrchní soud na s. 23 odůvodnění svého usnesení nebere z hlediska jeho závěrů o vytvořeném prostoru pro rozhodování soudní moci v úvahu) s tím, že jejich závěry (v podobě cenotvorné informace) je ustanovený soudní znalec povinen promítnout ve svých úvahách při oceňování podniku. Jestliže vrchní soud na tyto skutečnosti pouze poukázal, aniž by bylo patrno, co z nich (po právní stránce) plyne, činí to jeho rozhodnutí prakticky nepřezkoumatelným.

39. Současně však nelze pominout, že i když se z dnešního pohledu může jevit dané ocenění jako chybné, význam mohou mít jen ty skutečnosti, které byly známy k datu, k němuž byla hodnota akcií OKD, a. s., zjišťována (tj. k 18. 9. 2005). To platí i pro námitky stěžovatele uplatněné v řízení před obecnými soudy (v odvolání k vrchnímu soudu), kdy podle jeho tvrzení po uplynutí jednoho roku po vytěsnění menšinových akcionářů vyplatila nová společnost OKD, a. s., svému jedinému akcionáři dividendu 22 950 000 000 Kč, přičemž jím zpochybňovaný znalecký posudek původní

Sbirka_nalezu-91.indd 375 29.7.20 14:02

společnosti ocenil na 23 232 238 000 Kč (tedy takřka veškerou hodnotu přiřazenou znaleckým posudkem celé původní společnosti OKD, a. s.). Tato nová společnost OKD, a. s., byla poté za tři roky (již bez této vyplacené dividendy a po vyvedení cca 44 000 bytů a množství dalšího majetku) po provedení squeeze-outu uvedena na Burzu cenných papírů Praha a veřejným trhem objektivně oceněna na tržní cenu 117 420 171 276 Kč. Zde je třeba zdůraznit, že uznávaná zásada komplexnosti znaleckého posudku vyžaduje hodnocení jen toho, co je známo (i s výhledem do budoucnosti) k datu, které bylo pro znalecký posudek rozhodné, tj. 18. 9. 2005 (srov. k tomu Křístek, L. Znalectví. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 71 – „Porušením zásady komplexnosti je i postup znalce, kdy využil informaci, která k danému datu nebyla k dispozici"). Ústavní soud si je vědom toho, že v případě použití jedné z variant výnosové metody DCF (viz sub 27, 30) má požadavek respektování rozhodného dne pro hodnocení jen částečný význam (v tomto duchu zejména viz Doležil, T., Lasák, J. Komentář k § 390. In: Lasák, J. a kol. Zákon o obchodních korporacích. II. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1731 s.), nicméně tento fakt na tomto pravidlu nic nemění.

40. Stejně tak je třeba v nově otevřeném řízení vzít v úvahu tu skutečnost, že zákonodárce stanovil požadavek soudního rozhodnutí o přiměřenosti protiplnění (jako o právní otázce v kognici soudů) rovněž proto, aby při posouzení výše odškodnění minoritních akcionářů za tak závažný zásah do jejich vlastnických práv zůstalo poslední slovo v rukou nezávislé a nestranné soudní moci *(iudex peritus peritorum)*. Znalecký posudek oceňující hodnotu podniku vyjádřenou v hodnotě akcie (se všemi jeho přednostmi a nedostatky) proto může být jen vodítkem pro soud, aby se tento zásah do ústavně zaručených práv podle čl. 11 odst. 1 věty první a druhé Listiny nestal pouze jejich soudně posvěceným porušením. Proto důkaz znaleckým posudkem, včetně případného slyšení znalce, je soud oprávněn hodnotit podle § 132 o. s. ř., čili především podle zásady volného hodnocení důkazů. Hodnocení soudu však nemohou podléhat odborné znalecké závěry ve smyslu jejich správnosti (skutková otázka), soud však může a musí hodnotit přesvědčivost posudku co do jeho úplnosti ve vztahu k zadání, logické odůvodnění znaleckého nálezu a jeho soulad s ostatními provedenými důkazy [srov. nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003 sp. zn. I. ÚS 483/01 (N 60/30 SbNU 107)]. S ohledem na specifičnost problematiky oceňování podniků tak musí postupovat s maximálním uplatněním procesních práv účastníků řízení.

VIII. Závěr

41. S ohledem na výše uvedené, stejně jako na vymezený předmět přezkumu, dospěl Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu k závěru, že Nejvyšší soud se podáním stěžovatele řádně,

Sbirka_nalezu-91.indd 376 29.7.20 14:02

v souladu se stanoveným postupem, nezabýval, a porušil tak jeho základní právo na přístup k soudu a v jeho důsledku právo na soudní ochranu, zaručené čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny. Z tohoto důvodu ústavní stížností napadené rozhodnutí Nejvyššího soudu podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

42. Takto rozhodl bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-91.indd 377 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 378 29.7.20 14:02

Č. 191
K nesprávnému posouzení podmínek pro snížení bolestného odvolacím soudem

I. Požadavek náležitého, tj. řádného, srozumitelného a logického odůvodnění soudního rozhodnutí je elementární součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu hlavy páté Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jestliže se tomuto požadavku soudní rozhodnutí vymyká, ocitá se vně ústavněprávních limitů práva na spravedlivý proces a v rámci přezkumu prováděného Ústavním soudem *ergo* nemůže obstát.

II. Pokud obecný soud při posuzování nároku na náhradu nemajetkové újmy v podobě bolestného přistoupí ke snížení dřívějším soudním rozhodnutím přiznaného práva, přičemž svůj závěr o potřebě snížit dříve přiznané právo na náhradu nemajetkové újmy odůvodní s poukazem na zcela nesouvisející skutečnost (kterážto navíc ani nebyla předmětem dokazování), poruší tím právo účastníka řízení na spravedlivý proces.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Jaromíra Jirsy – ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. IV. ÚS 3616/17 ve věci ústavní stížnosti J. K., zastoupené JUDr. Radkem Navrátilem, advokátem, se sídlem Rooseveltova 564/6, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. srpna 2017 č. j. 5 To 245/2017-414, kterým byla stěžovatelce snížena náhrada nemajetkové újmy v podobě bolestného, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a J. K., zastoupeného JUDr. Petrem Poledníkem, advokátem, se sídlem Příkop 4, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 9. srpna 2017 č. j. 5 To 245/2017-414 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. srpna 2017 č. j. 5 To 245/2017-414 se proto – v části, jíž byl zrušen rozsudek Okresního soudu ve Vyškově ze dne 18. května 2017 č. j. 2 T 17/2017-392 ve výroku

Sbirka_nalezu-91.indd 379 29.7.20 14:02

o náhradě škody stran J. K. a znovu bylo rozhodnuto, že obžalovanému J. K. se ukládá podle § 228 odst. 1 tr. řádu zaplatit J. K. na náhradu nemajetkové újmy 153 670,80 Kč a J. K. se podle § 229 odst. 2 tr. řádu se zbytkem svého nároku na náhradu nemajetkové újmy odkazuje na řízení ve věcech občanskoprávních – ruší.

Odůvodnění

I. Stěžovatelkou namítané zásahy do základních práv

1. Ústavní soud obdržel návrh podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), kterým se J. K. (dále jen „stěžovatelka" nebo „poškozená") domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, neboť má za to, že jím bylo zasaženo do jejích základních práv garantovaných článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") a čl. 31 Listiny.

2. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že Krajský soud v Brně (dále také jen „krajský soud") rozhodl v trestní věci jejího manžela J. K. (dále též jen „vedlejší účastník" nebo „obviněný"), kde vystupovala v pozici poškozené, tak, že snížil Okresním soudem ve Vyškově (dále také jen „okresní soud") jí přiznané právo na náhradu nemajetkové újmy v podobě bolestného, aniž ve věci v tomto směru provedl jakékoliv dokazování. Takový postup, jakož i související argumentaci krajského soudu považuje za nesprávné. Dle stěžovatelky totiž krajský soud přistoupil ke snížení přiznaného bolestného s tím, že její nezletilý syn, který při autonehodě nedbalostně zaviněné jejím manželem zemřel, nebyl připoután bezpečnostním pásem, z čehož krajský soud dovodil, že poškozená, která vedle něj v dobu nehody seděla, jeho úmrtí částečně zavinila. Míru jejího zavinění pak určil krajský soud jako třicetiprocentní, pročež přiměřeně snížil přiznanou náhradu bolestného stěžovatelky. Stěžovatelka je přesvědčena, že napadené rozhodnutí krajského soudu je ryze formalistické a nedostatečně odůvodněné, pokud spojuje dvě zcela nesouvisející věci – úmrtí nezletilého a bolestné, které stěžovatelka žádala v důsledku těžkého ublížení na zdraví, které při autonehodě utrpěla.

3. Z těchto důvodů je stěžovatelka přesvědčena, že krajský soud svým rozhodnutím zasáhl do jejích ústavně zaručených základních práv, především do práva na soudní ochranu a práva na spravedlivý proces, ale v konečném důsledku i do práva na ochranu zdraví, neboť jeho závěr o spoluzavinění stěžovatelky se může odrazit i na posouzení jejích dalších nároků, které v souvislosti s autonehodou z titulu povinného smluvního pojištění

Sbirka_nalezu-91.indd 380 29.7.20 14:02

odpovědnosti z provozu vozidla uplatňuje vůči pojišťovně. Ústavní soud proto stěžovatelka žádá, aby napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil.

II. Řízení předcházející podání ústavní stížnosti

4. Z obsahu ústavní stížnosti, z napadeného rozhodnutí a ze spisu vedeného u Okresního soudu ve Vyškově pod sp. zn. 2 T 17/2017 Ústavní soud zjistil:

5. Rozsudkem Okresního soudu ve Vyškově ze dne 18. května 2017 č. j. 2 T 17/2017-392 byl obviněný uznán vinným ze spáchání přečinů usmrcení z nedbalosti podle § 143 odst. 1, 2 tr. zákoníku a těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti dle § 147 odst. 1 a 2 tr. zákoníku. Za tyto sbíhající se trestné činy mu byl uložen úhrnný trest odnětí svobody v trvání tří let, jehož výkon okresní soud podmíněně odložil na zkušební dobu dvou let. Dále okresní soud obviněnému uložil trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel v trvání tří let a rozhodl o nárocích poškozených na náhradu škody.

6. Uvedených přečinů se obviněný dopustil (stručně řečeno) tím, že dne 22. srpna 2015 v 6:30 hod řídil své osobní motorové vozidlo ve směru od obce Podlehnik směrem k hraničnímu přechodu Gruškovje (na území Slovinské republiky), kdy po projetí levotočivé zatáčky z nezjištěných příčin přejel vlevo do protisměru přes dvojitou nepřerušovanou čáru, kde se čelně střetl s protijedoucím obytným vozem. V důsledku tohoto jednání obviněného došlo ke smrtelnému zranění nezletilého spolujezdce (syna obviněného a poškozené), k těžkému zranění vzadu sedící poškozené a k lehkým zraněním dalších dvou nezletilých dětí, které se nacházely ve voze řízeném obviněným, jakož i k lehkým zraněním osádky protijedoucího vozu.

7. Z hlediska dalšího posouzení ústavní stížnosti je třeba poukázat na argumentaci okresního soudu stran přiznané náhrady škody. Tu měl okresní soud za prokázanou na základě doložených listinných důkazů, pročež uložil obviněnému zaplatit ji poškozeným v plné výši odpovídající jim uplatněným nárokům. Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky tak byl obviněný zavázán zaplatit částku 1 318 685 Kč z titulu náhrady škody odpovídající nákladům na léčbu poškozených, včetně léčby stěžovatelky. Poškozené stěžovatelce pak byl obviněný zavázán zaplatit částku 311 971 Kč, neboť poškozená na základě znaleckého posudku vypracovaného znalcem v oboru zdravotnictví, odvětví chirurgie, MUDr. Petrem Špirochem, Ph.D., prokázala, že jí vznikla nemajetková újma v podobě bolestného (pozn. znalec konstatoval celkem 14 diagnóz zranění s celkovým oceněním 1310 bodů a čtyři operativní zákroky s celkovým oceněním 395 bodů, přičemž znalec následně celkové bodové ohodnocení pro závažnost zranění způsobených poškozené navýšil o 20 %). Celková částka

Sbirka_nalezu-91.indd 381 29.7.20 14:02

bolestného byla stanovena ve výši 505 244 Kč, přičemž poškozená požadovala přiznání náhrady bolestného ve výši 311 971 Kč, čemuž okresní soud vyhověl.

8. Proti rozsudku okresního soudu podal obviněný odvolání. V jeho stručném odůvodnění (č. l. 399 verte) mimo jiné uvedl, že jeho výhrady směřují proti výroku o náhradě škody, k čemuž doplnil, že „co se týče výše finančních hotovosti, kterou bych měl uhradit dle rozsudku, rovněž nemám zcela zásadních připomínek". Konečně obviněný dodal, že požaduje, „aby soud přezkoumal finanční částky, které (je) povinen uhradit, a zda jejich výše, i když byly přesně spočítány, není pro (jeho) osobu příliš tvrdým trestem". Odvolání obviněného následně okresní soud zaslal poškozené, která v rámci svého vyjádření (č. l. 405) uvedla, že rozdíl mezi částkou bolestného stanovenou ve znaleckém posudku a částkou, kterou požadovala v trestním řízení, jí byl vyplacen obchodní společností Kooperativa pojišťovna, a. s., pročež se domáhala na obviněném úhrady toliko částky 311 971 Kč. Dále poškozená dodala, že za obviněného by i tuto částku, v souladu se zákonem 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), měla hradit příslušná pojišťovna a je věcí obviněného, aby tuto částku uplatnil u svého smluvního pojistitele. Závěrem poškozená navrhla, aby výrok o náhradě bolestného byl potvrzen.

9. Rozsudkem ze dne 9. srpna 2017 č. j. 5 To 245/2017-414 Krajský soud v Brně zrušil rozsudek okresního soudu ve výroku o náhradě škody stran stěžovatelky a nově rozhodl tak, že obžalovanému uložil podle § 228 odst. 1 tr. řádu zaplatit poškozené na náhradu nemajetkové újmy 153 670,80 Kč a poškozenou podle § 229 odst. 2 tr. řádu odkázal se zbytkem jejího nároku na náhradu nemajetkové újmy na řízení ve věcech občanskoprávních. Své rozhodnutí přitom krajský soud odůvodnil tím, že z rozsudku okresního soudu se podává, že zesnulý nezletilý syn obviněného a poškozené nebyl v době autonehody připoután, přestože poškozená seděla vedle něj. Z uvedeného krajský soud dovodil, že poškozená v kritické situaci (při autonehodě, resp. před ní) nezajistila jejich zesnulého syna před případnými následky autonehody, pročež určil její míru zavinění na jeho smrti jako třicetiprocentní a přiznanou náhradu škody (resp. bolestného) přiměřeně snížil. Ve zbytku, tj. co do posouzení viny a trestu, pak napadené rozhodnutí označil za správné a přiměřené.

III. Argumentace stěžovatelky

10. Stěžovatelka v ústavní stížnosti konstatuje, že krajský soud o snížení náhrady bolestného rozhodl bez provedení dokazování, přičemž tak navíc učinil s odůvodněním, které spojuje dvě logicky nesouvisející věci,

Sbirka_nalezu-91.indd 382 29.7.20 14:02

totiž úmrtí jejího nezletilého syna při autonehodě a její nárok na náhradu bolestného vzniklého v důsledku těžkého ublížení na zdraví, které při autonehodě utrpěla. V uvedeném postupu krajského soudu stěžovatelka spatřuje zásah do svých shora označených základních práv. Stěžovatelka má navíc za to, že nesprávný závěr krajského soudu o potřebě snížení jí přiznané náhrady bolestného v důsledku jejího údajného spoluzavinění úmrtí jejího nezletilého syna se může promítnout i do rozhodování o jejích dalších nárocích, které v souvislosti s danou autonehodou uplatňuje vůči pojišťovně.

11. Dále stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že krajský soud se nijak blíže nezabýval okolnostmi úmrtí nezletilého. Přesto však poukázal na údajné zavinění stěžovatelky, jehož výši stanovil na 30 %, a to aniž by takové zdůvodnění bylo jakkoliv relevantní pro posuzovanou otázku. Stěžovatelka proto vyslovuje přesvědčení, že napadené rozhodnutí krajského soudu trpí v tomto směru zásadní vadou, neboť nebylo dostatečně logicky odůvodněno. Pouze na okraj stěžovatelka dodává, že při autonehodě utrpěla rozsáhlá poranění (jak se podává ze znaleckého posudku MUDr. Špirocha), s dobou léčení přesahující jeden rok. Svůj nárok na náhradu bolestného proto považuje za plně oprávněný.

12. Dle stěžovatelky jí krajský soud vytýkal nesplnění povinnosti (připoutání nezletilého), kterou neměla (což stěžovatelka podrobně odůvodňuje), a následně z tohoto údajného porušení povinnosti dovodil potřebu snížit jí přiznanou náhradu bolestného. Uvedené však spolu nijak logicky nesouvisí, a proto je stěžovatelka přesvědčena, že krajský soud zasáhl do jejích základních práv zaručených čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakož i čl. 31 Listiny.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

13. Podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval Ústavní soud účastníka a vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřili k podané ústavní stížnosti.

14. Krajský soud ve svém vyjádření plně odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

15. Obviněný ve svém vyjádření uvedl, že nesouhlasí s tím, že by řízení před krajským soudem bylo vedeno v rozporu se zákonem či snad že napadeným rozsudkem téhož soudu bylo zasaženo do některého ze základních práv stěžovatelky. Argumentaci stěžovatelky týkající se absolutní odpovědnosti provozovatele vozidla odmítá a domnívá se, že stěžovatelka – s ohledem na místo, kde se ve vozidle v osudný okamžik nacházela – nemůže být prosta jakékoliv odpovědnosti. Vedlejší účastník proto ústavní stížnost navrhl odmítnout.

Sbirka_nalezu-91.indd 383 29.7.20 14:02

16. Ústavní soud nepovažoval z důvodu procesní ekonomie zaslání vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení stěžovatelce k její případné replice za přínosné, neboť z jejich obsahu se nepodávaly žádné nové argumenty, které by stěžovatelce z průběhu dosavadního řízení již nebyly známy.

V. Posouzení podmínek řízení

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

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

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Vlastní přezkum

20. Argumentaci stěžovatelky Ústavní soud shledal jako důvodnou, a proto ústavní stížnosti vyhověl z důvodů, které vysvětluje níže.

VIIa. Obecná východiska

21. Ústavní soud opakovaně připomíná, že není další „superrevizní“ instancí v systému obecné justice. V souladu s čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je jeho posláním ochrana ústavnosti, především pak ochrana základních lidských práv a svobod, garantovaných ústavním pořádkem a zvláště Listinou. Ústavní soud při incidenční kontrole ústavnosti, tedy v procesu rozhodování o ústavních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, neposuzuje a ani posuzovat nemůže otázku možného porušení práv fyzických a právnických osob, která vyplývají z práva podústavního, neboť k tomu jsou povolány soudy obecné (čl. 90 Ústavy).

22. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je proto Ústavní soud oprávněn zasahovat zcela výjimečně, v situacích, kdy obecné soudy svými rozhodnutími zasahují do ústavně garantovaných základních práv či svobod, k jejichž ochraně jsou primárně povolány (čl. 4 Ústavy). Přezkumná činnost Ústavního soudu je v takových případech omezena na zjištění, zda v řízení, které předcházelo napadenému rozhodnutí, obecné soudy

Sbirka_nalezu-91.indd 384 29.7.20 14:02

postupovaly uvnitř ústavních limitů jejich činnosti, anebo zda z těchto mezí vybočily, např. v důsledku ústavně nepřípustné svévole [k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 606/04 ze dne 15. 9. 2005 (N 177/38 SbNU 421), sp. zn. III. ÚS 151/06 ze dne 12. 7. 2006 (N 132/42 SbNU 57), sp. zn. IV. ÚS 369/06 ze dne 7. 11. 2006 (N 206/43 SbNU 303) či sp. zn. III. ÚS 677/07 ze dne 1. 11. 2007 (N 179/47 SbNU 371)], anebo pokud by napadené soudní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, resp. postrádalo řádné, srozumitelné a logické odůvodnění [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), sp. zn. II. ÚS 1842/12 ze dne 27. 8. 2013 (N 154/70 SbNU 425) či sp. zn. III. ÚS 1836/13 ze dne 27. 2. 2014 (N 24/72 SbNU 275)].

23. Ústavní soud konstatuje, že v projednávané věci jde o posouzení naplnění jednoho z aspektů práva na spravedlivý proces ve smyslu hlavy páté Listiny a článku 6 odst. 1 Úmluvy – požadavku náležitého a logického odůvodnění soudního rozhodnutí.

24. Jak Ústavní soud konstatoval již mnohokrát, součástí ústavních záruk spravedlivého procesu, vyplývajících zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny, je požadavek náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257) nebo sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž soud založil své rozhodnutí. V obsahu odůvodnění se proto soudy musí adekvátně vypořádat i s návrhy a argumenty uplatněnými účastníky řízení [srov. např. nález Ústavního soudu zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565) ze dne 22. 9. 2009 anebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 360/99 ze dne 25. 10. 1999 (U 68/16 SbNU 363)]. Zároveň platí, že předvídatelnost soudního rozhodování, zákaz svévolného rozhodování a ochrana legitimního očekávání účastníků jsou dle judikatury Ústavního soudu součástí spravedlivého procesu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2738/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 235/59 SbNU 391), sp. zn. II. ÚS 2570/10 ze dne 28. 5. 2013 (N 95/69 SbNU 457) či sp. zn. III. ÚS 1561/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 52/73 SbNU 59)].

25. Ve světle těchto obecných závěrů Ústavní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu.

VIIb. Aplikace obecných zásad na projednávaný případ

26. Ústavní soud konstatuje, že poté, co se seznámil s obsahem napadeného rozsudku krajského soudu, resp. s odůvodněním jeho výroku, kterým byl zrušen a změněn výrok rozsudku okresního soudu o náhradě škody, resp. bolestného vzniklého stěžovatelce v souvislosti s danou autonehodou, dospěl k závěru, že důvody, na nichž krajský soud vybudoval předmětný výrok, nelze z ústavněprávního hlediska akceptovat.

Sbirka_nalezu-91.indd 385 29.7.20 14:02

27. Jak je totiž zřejmé z obecných východisek formulovaných shora, požadavek náležitého, tj. řádného, srozumitelného a logického odůvodnění soudního rozhodnutí je elementární součástí práva na spravedlivý proces. Tomuto požadavku se však napadený rozsudek krajského soudu vymyká, a to v části, která se týká popsaného výroku. Z tohoto důvodu se tak napadený rozsudek ocitá vně ústavněprávních limitů práva na spravedlivý proces a v rámci přezkumu prováděného Ústavním soudem nemůže obstát.

28. Je tomu tak proto, neboť stěžovatelka vystupovala v trestním řízení vedeném proti vedlejšímu účastníku [obviněnému (manželu stěžovatelky)] v postavení poškozené, neboť jí trestným činem vedlejšího účastníka bylo ublíženo na jejím zdraví a způsobena nemajetková újma v podobě bolestného (§ 43 odst. 1 tr. řádu, § 2958 občanského zákoníku). Z titulu tohoto postavení stěžovatelka v trestním řízení řádně uplatnila svůj nárok na náhradu nemajetkové újmy (bolestného), tak jak jí to umožňuje § 43 odst. 3 tr. řádu. Okresní soud, který první rozhodoval o uplatněném nároku stěžovatelky, přitom zcela správně vyšel ze závěrů znaleckého posudku znalce MUDr. Petra Špirocha, Ph.D., který hodnotil jako všechny ostatní důkazy a s jehož závěry se plně ztotožnil (srov. strany 4 až 5 jeho rozsudku). Lze jen doplnit, že vedlejší účastník ani jeho obhájce se k tomuto důkazu, který byl proveden v hlavním líčení, nijak nevyjádřili, jak se podává z protokolu o hlavním líčení ze dne 18. května 2017 (viz č. l. 389). Oproti tomu krajský soud, který se výrokem o náhradě bolestného zabýval z podnětu odvolání vedlejšího účastníka, dospěl k závěru, že přiznanou náhradu stěžovatelky je třeba snížit, a to z důvodu, že tato nezajistila svého zesnulého syna před případnými následky autonehody, kdy určil její míru zavinění na jeho smrti jako třicetiprocentní.

29. Ústavní soud konstatuje, že tuto úvahu krajského soudu nelze označit jinak než jako nelogickou, neboť – jak správně uvedla stěžovatelka – slučuje dvě nesouvisející skutečnosti. Vedlejšímu účastníku totiž byla uložena povinnost zaplatit stěžovatelce náhradu nemajetkové újmy z titulu bolestného (§ 2958 občanského zákoníku), a to vzhledem k bolesti, kterou vytrpěla v souvislosti s těžkou újmou na zdraví, která jí byla způsobena při autonehodě, jakož i v souvislosti s následnými operacemi a léčbou, která trvala přinejmenším (dle znaleckého posudku) do 21. června 2016. Z napadeného rozsudku krajského soudu je však zjevné, že této skutečnosti si krajský soud vědom nebyl a měl (zřejmě) za to, že stěžovatelka se domáhala náhrady nemajetkové újmy – duševních útrap rodiče souvisejících s úmrtím dítěte – vyvažující utrpení takové osoby ve smyslu § 2959 občanského zákoníku. O takový případ však v projednávané věci, jak je z odůvodnění rozsudku okresního soudu, jakož i z obsahu spisového materiálu, zřejmé, nešlo. Nelze zároveň opomenout, že k příčinám úmrtí nezletilého syna

Sbirka_nalezu-91.indd 386 29.7.20 14:02

stěžovatelky nebylo v trestním řízení vedlejšího účastníka vedeno před okresním soudem žádné dokazování co do posouzení případného spoluzavinění jiné osoby. Ačkoliv krajský soud v tomto směru rovněž žádný důkaz neprovedl, učinil následně právní závěr o existenci zavinění stěžovatelky, včetně určení jeho výše. Takový postup krajského soudu (a to nejen z pozice práva ústavního) nelze akceptovat. Odůvodnění krajského soudu, na jehož základě snížil nárok stěžovatelky na náhradu nemajetkové újmy, proto optikou ústavněprávního přezkumu provedeného Ústavním soudem neobstálo.

30. Pouze na okraj lze dodat, že z odůvodnění rozsudku krajského soudu není rovněž zřejmé, z jakého důvodu snížil náhradu nemajetkové újmy stěžovatelky více než o polovinu, když uvádí, že míru jejího zavinění na úmrtí jejího nezletilého syna (které však pro posouzení oprávněnosti a výše jejího nároku na náhradu bolestného není relevantní) posoudil jako třicetiprocentní. I z tohoto důvodu napadené rozhodnutí nelze považovat – co do odůvodnění – za řádné, resp. přezkoumatelné, neboť není zjevné, jaká úvaha krajský soud k takovému snížení vedla.

VIII. Závěr

31. Ústavní soud proto shrnuje, že krajský soud zasáhl do práva stěžovatelky na soudní ochranu a na spravedlivý proces, garantovaných čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Tento zásah přitom Ústavní soud spatřuje v tom, že krajský soud svůj závěr o potřebě přiměřeně snížit jí přiznané právo (a odpovídající povinnost vedlejšího účastníka) na náhradu nemajetkové újmy v podobě bolestného odůvodnil zcela nepřiléhavě, pokud měl za to, že při posouzení nároku stěžovatelky bylo třeba zohlednit i otázku jejího případného zavinění na úmrtí jejího nezletilého syna při dané autonehodě.

32. Dle Ústavního soudu je ochranu ústavnosti nutno spojovat s minimalizací zásahů do pravomoci jiných orgánů. Jinak řečeno, pokud je nálezem vytvořen procesní prostor pro ochranu práva uvnitř soustavy obecných soudů, pak pro ústavní posouzení rozhodnutí soudu platí subsidiarita hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 205/97 ze dne 11. 12. 1997 (N 159/9 SbNU 375), sp. zn. I. ÚS 549/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 63/22 SbNU 65) či sp. zn. III. ÚS 1167/17 ze dne 31. 7. 2017 (N 134/86 SbNU 273)]. Ústavní soud se z tohoto důvodu blíže nezabýval námitkou stěžovatelky týkající se zásahu do jejího práva na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny.

33. Ústavní soud proto podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. srpna 2017 č. j. 5 To 245/2017-414 zčásti zrušil. Učinil tak toliko

Sbirka_nalezu-91.indd 387 29.7.20 14:02

v části, jíž byl zrušen rozsudek Okresního soudu ve Vyškově ze dne 18. května 2017 č. j. 2 T 17/2017-392 ve výroku o náhradě škody stran stěžovatelky a znovu bylo rozhodnuto, že obžalovanému J. K. se ukládá podle § 228 odst. 1 tr. řádu zaplatit stěžovatelce na náhradu nemajetkové újmy 153 670,80 Kč a stěžovatelka se podle § 229 odst. 2 tr. řádu odkazuje se zbytkem svého nároku na náhradu nemajetkové újmy na řízení ve věcech občanskoprávních.

34. Věc stěžovatelky se tak vrací do stadia řízení, které bezprostředně přecházelo vydání zrušeného rozhodnutí, jímž je odvolací řízení. Při svém rozhodování bude krajský soud v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán důvody tohoto nálezu.

Sbirka_nalezu-91.indd 388 29.7.20 14:02

Č. 192
K vrácení poplatku za podání podnětu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Podstatou základního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny je právo každého, kdo tvrdí, že došlo k porušení jeho práv, na zahájení soudního řízení, v jehož rámci se soud při splnění všech podmínek řízení věcně vyjádří k uplatňovanému nároku a věcně o něm rozhodne. K porušení tohoto práva proto dochází, není-li dopředu *a priori* zřejmé a předvídatelné, jaká se navrhovateli nabízí procesní cesta k projednání jeho návrhu, a pokud jednotlivá procesní řešení ve svém souhrnu vytvářejí faktickou „past" pro uplatnění tvrzených práv.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. II. ÚS 3621/17 ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Oživení, o. s., se sídlem Muchova 232/13, Praha 6, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2017 č. j. 54 C 283/2016-40 o zamítnutí stěžovatelovy žaloby na zaplacení částky 10 000 Kč vedlejším účastníkem z titulu bezdůvodného obohacení, za účasti Městského soudu v Brně jako účastníka řízení a České republiky – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2017 č. j. 54 C 283/2016-40 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

Odůvodnění

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti a průběh předchozího řízení

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"). Stěžovatel se jí domáhá

Sbirka_nalezu-91.indd 389 29.7.20 14:02

zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Brně (dále též jen „městský soud“), neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo petiční podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Svou ústavní stížnost stěžovatel spojil s návrhem podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Městského soudu v Brně sp. zn. 54 C 283/2016 se zejména podává, že městský soud v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele, jíž se domáhal po žalované České republice – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (v řízení o ústavní stížnosti vedlejší účastník, dále také „Úřad pro ochranu hospodářské soutěže“ nebo jen „Úřad“) zaplacení částky 10 000 Kč s úrokem z prodlení (výrok I) a stěžovateli uložil zaplatit vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení ve výši 600 Kč (výrok II). Stěžovatel se žalované částky domáhal z titulu bezdůvodného obohacení. Žalovaná totiž od stěžovatele přijala poplatek ve výši 10 000 Kč na základě § 259 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož Úřad za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední od toho, kdo podnět podal, vybere poplatek ve výši 10 000 Kč, za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení. Zároveň je v § 259 odst. 4 a 5 zákona o zadávání veřejných zakázek uvedeno, že nebyl-li s podáním podnětu poplatek ve lhůtě podle odst. 3 zaplacen, podnět se nevyřizuje a poplatek nevrací, a to ani v případě, že by namítané jednání uvedené v podnětu bylo skutečně správním deliktem. Podle ustanovení § 2991 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník“) platí, že kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil. Bezdůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám.

3. Na základě těchto ustanovení a zjištěného skutkového stavu městský soud dospěl k závěru, že nezjistil protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť mezi stranami není sporné, že stěžovatel zaplatil úřadu částku 10 000 Kč, a plnil tak na základě spravedlivého právního důvodu, a vedlejší účastnici proto nevzniklo bezdůvodné obohacení. Povinnost vybrat částku 10 000 Kč stanovuje přímo zákon, který Úřadu ukládá povinnost vybírat poplatky za podání podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední, a proto se Úřad nemohl na úkor stěžovatele bezdůvodně obohatit.

Sbirka_nalezu-91.indd 390 29.7.20 14:02

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti nejprve upozorňuje na okolnost, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 3441/11 ze dne 27. 3. 2012 (N 61/64 SbNU 723) a další] ústavně zaručenému právu na spravedlivý proces odpovídá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, to znamená mimo jiné vypořádat se s argumentačním tvrzením stěžovatele. Městský soud v Brně však prý tomuto požadavku nedostál a spokojil se jen s citací příslušných zákonů s lakonickým tvrzením, že dospěl k jednoznačnému závěru, že neshledal protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. V odůvodnění svého rozsudku se ovšem městský soud vůbec nevypořádal s žádnou z námitek uvedených stěžovatelem v žalobě. Stěžovatel přitom usiloval o to, aby řízení u městského soudu bylo přerušeno a aby ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek bylo předloženo k posouzení Ústavnímu soudu z hlediska ústavnosti tohoto ustanovení. Městský soud ani tomuto návrhu nevyhověl, aniž by ovšem tento svůj postoj jakkoliv zdůvodnil. Podle stěžovatele tím byly porušeny i čl. 90 a 95 Ústavy.

5. Městský soud dále údajně porušil i stěžovatelovo právo obracet se ve věcech veřejného (společného) zájmu na orgány veřejné moci podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Toto právo přitom patří do základních lidských práv a svobod, které lze přímo namítat a vymáhat, tedy k jejichž provedení není potřeba zákona. Podle výkladu Ústavního soudu je nelze omezovat toliko na právo pouhé kritiky; petičním právem se tak nezakládá jen čistě formální možnost obrátit se na orgán veřejné správy, ale k jeho pojmovým znakům patří povinnost příslušného orgánu petici přijmout, z věcného hlediska ji přezkoumat a vyřídit ji. Petici tedy nelze přejít bez vyřízení, byť petent nemá právo na vyhovění, ale má právo na řádné řízení o petici a na odpověď. Podstatou petičního práva je pak podle stěžovatele vždy neformálnost ve smyslu absence lhůty či poplatku při jeho uplatnění (stěžovatel tento svůj závěr podporuje odkazem na Grinc, J. Má petiční právo smysl? In: Antoš, M., Wintr, J. Volby, demokracie, politické svobody. Praha: Leges, 2010, s. 202–210). Ustanovení § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek ovšem těmto zásadám podle stěžovatele odporuje, neboť nesloží-li petent poplatek ve výši 10 000 Kč, jeho podnět se nevyřizuje, tzn. nedojde ani k obsahovému posouzení podnětu, natožpak k vyrozumění, jak Úřad s podnětem naložil. Takové omezení ovšem podle stěžovatele neobstojí už proto, že Úřad jako správní orgán musí podněty vyřizovat z moci úřední. Stěžovatel tedy hodnotí jako zcela absurdní, aby občan platil jakoukoliv částku za to, že pomáhal ústřednímu správnímu úřadu plnit jeho úkoly, ke kterým je podle zákona povinen. Ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek tak odporuje principům veřejné správy jako služby veřejnosti. Nelze rovněž přehlížet, že v rámci předmětného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek se nepřipouští ani žádné osvobození od daného poplatku či alespoň prodloužení lhůty k jeho

Sbirka_nalezu-91.indd 391 29.7.20 14:02

zaplacení, a to přesto, že autorem podnětu může být jakákoliv fyzická či právnická osoba, ale také například orgán činný v trestním řízení. Z uvedených důvodů tak ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek neodporuje podle stěžovatele jen právu podle čl. 18 Listiny, ale také principům právního státu podle čl. 1 Ústavy.

6. II. senát Ústavního soudu dospěl k závěru, že podáním návrhu na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, jakož i uplatněním tohoto ustanovení (§ 74 zákona o Ústavním soudu) nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze tvrzení stěžovatele označit za zjevně neopodstatněná. Proto rozhodl podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o postoupení návrhu stěžovatele na zrušení napadeného ustanovení plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

7. Plénum Ústavního soudu však usnesením ze dne 23. 10. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 28/18 (dále též „plenární usnesení"; dostupné na http://nalus.usoud.cz) návrh na zrušení citovaného zákonného ustanovení odmítlo, a II. senát proto mohl v řízení pokračovat, o čemž účastníky zpravil usnesením ze dne 6. 11. 2018.

II. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

8. Městský soud v Brně ve svém vyjádření rekapituluje průběh předchozího řízení a konstatuje, že neshledal protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, a protože tedy stěžovatel „plnil na základě spravedlivého právního důvodu", nevzniklo žalovanému bezdůvodné obohacení, a žaloba proto musela být zamítnuta.

9. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k otázce zpochybňované ústavnosti § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek sdělil, že je jím pouze upravena realizace výkonu petičního práva v širším smyslu, a nikoliv jeho omezení. Samotná částka 10 000 Kč je hraniční částkou např. bagatelních sporů, a nikomu prý proto nebrání v přístupu k Úřadu. Je však způsobilá žádoucím způsobem „odfiltrovat" podněty šikanózní či obstrukční povahy. K danému řízení vedlejší účastník uvádí, že stěžovatel poplatek uhradil „sám aktivně" a „celý spor byl tedy čistě soukromoprávním" a jeho předmětem bylo uplatnění soukromoprávního nároku stěžovatele, odvíjejícího se od vlastnického práva. Do petičního práva proto nevydáním bezdůvodného obohacení nemohlo být zasaženo.

10. Stěžovatel práva repliky nevyužil.

III. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

11. Rozhodující II. senát, vázán právním názorem pléna Ústavního soudu obsaženým v plenárním usnesení (viz zejména bod 22), uvádí, že stěžovatel v nyní projednávané věci vymezil žalobou předmět řízení jako

Sbirka_nalezu-91.indd 392 29.7.20 14:02

nárok navrhovatele vůči státu na vydání bezdůvodného obohacení podle § 2991 občanského zákoníku ve výši 10 000 Kč se zákonnými úroky z prodlení, jež mělo státu vzniknout vybráním neústavního poplatku podle napadeného ustanovení. Městský soud tento procesní postup stěžovatele plně akceptoval, byť podanou žalobu nakonec neshledal důvodnou, a to právě s odkazem na ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud by ovšem za této (značně ojedinělé) situace, kdy ze strany stěžovatele a ani městského soudu nevznikly pochybnosti ohledně přípustnosti tohoto procesního postupu, Ústavní soud následně ústavní stížnost odmítl, případně by výhradně z daného procesního důvodu zrušil napadený rozsudek městského soudu a zavázal by jej pouze k odmítnutí návrhu (resp. zastavení řízení) pro chybějící věcnou příslušnost rozhodovat o podané žalobě, došlo by – ve svých důsledcích – k odepření přístupu k soudu.

12. Podstatou základního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny je totiž právo každého, kdo tvrdí, že došlo k porušení jeho práv, na zahájení soudního řízení, v jehož rámci se soud při splnění všech podmínek řízení věcně vyjádří k uplatňovanému nároku a věcně o něm rozhodne. K porušení tohoto práva proto dochází naopak, není-li dopředu *a priori* zřejmé a předvídatelné, jaká se navrhovateli nabízí procesní cesta k projednání jeho návrhu, a pokud jednotlivá procesní řešení ve svém souhrnu vytvářejí faktickou „past“ pro uplatnění tvrzených práv. V nyní projednávaném případě by tato „past“ nastala tehdy, když by Ústavní soud plenárním usnesením konstatoval, že se městský soud vůbec neměl žalobou stěžovatele zabývat věcně, přičemž by současně, i přes vědomí tohoto pochybení městského soudu, nevyhověl ústavní stížnosti s poukazem na to, že za dané situace nelze stěžovateli poskytnout soudní ochranu vůbec.

13. Proto Ústavní soud vychází ze závěru obsaženého v bodu 25 opakovaně zmiňovaného plenárního usnesení, podle něhož „navrhovatel se mohl domáhat soudní ochrany před tvrzeným zásahem do jeho petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny, k němuž mělo dojít následkem zaplacení poplatku podle napadeného ustanovení. V tomto ohledu mu nezbývalo než žádat o jeho vrácení, přičemž rozhodnutí o tomto návrhu či jiný zásah správního orgánu by byly přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní řízení správní by poskytovalo prostor pro posouzení ústavněprávní argumentace navrhovatele, včetně možnosti předložit otázku souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem Ústavnímu soudu“.

14. Jak se podává z obsahu spisu v nyní projednávané věci, stěžovatel poté, co byl Úřadem dne 18. 11. 2016 vyrozuměn o výsledku šetření podnětu (Úřad na jeho základě zahájil správní řízení z moci úřední), vyzval Úřad rovněž dne 18. 11. 2016 k uhrazení bezdůvodného obohacení. V návaznosti na tuto výzvu ovšem Úřad stěžovateli dne 29. 11. 2016 (č. j. ÚOHS-V0218/2/16-46884/2016/441/MLr) sdělil, že nárok na vrácení uhrazené

Sbirka_nalezu-91.indd 393 29.7.20 14:02

částky neuznává. Proto stěžovatel dne 2. 12. 2016 podal žalobu na vydání bezdůvodného obohacení ve výši 10 000 Kč.

15. Za této situace Ústavní soud konstatuje, že se stěžovatel skutečně bránil proti tvrzenému zásahu do svého petičního práva tak, jak se podává z citovaného plenárního usnesení, kdy nejprve požádal o vrácení zaplaceného poplatku a následně podal žalobu k soudu. Jakkoliv se z plenárního usnesení podává, že pro tuto svoji obranu nezvolil správný žalobní typ, nelze pominout, že ani městský soud neměl zjevně žádné pochybnosti o tom, že daný nárok lze vyřešit v rámci řízení o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud teprve *ex post* z plenárního usnesení vyplynulo, že takový postup nebyl možný, nezbývá nyní rozhodujícímu senátu než konstatovat, že městský soud pochybil, když tento procesní postup akceptoval a nezvážil možnost, spočívající v posouzení žaloby stěžovatele – z hlediska jejího obsahu – jakožto žaloby brojící proti nezákonnému rozhodnutí, případně jinému zásahu správního orgánu spočívajícímu v nevrácení uhrazeného poplatku a v postupu podle ustanovení § 104b o. s. ř. Podle tohoto zákonného ustanovení totiž platí, že náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví a současně navrhovatele poučí o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (odst. 1), případně rozhodne o postoupení věci věcně příslušnému soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví (odst. 2).

16. Z důvodu korektnosti je nicméně vhodné dodat, že toto pochybení městského soudu se vyjevilo teprve následně v důsledku právních závěrů obsažených v plenárním usnesení, jelikož z obsahu napadeného rozsudku je patrno, že se městský soud meritornímu přezkumu uplatněného nároku nijak nevyhýbal. Hrozba zmíněné „procesní pasti" tedy nevznikla bezprostředně v důsledku napadeného rozhodnutí městského soudu, nýbrž teprve souběhem rozdílných právních náhledů obsažených v plenárním usnesení Ústavního soudu a v napadeném rozsudku městského soudu. Pokud by totiž plénum Ústavního soudu akceptovalo procesní postup městského soudu a vyjádřilo se k ústavní konformitě napadeného zákonného ustanovení, byly by tím současně vypořádány i všechny podstatné stížnostní námitky. Nelze však připustit, že by se stěžovateli nedostalo soudní ochrany jen proto, že jeho návrh byl – podle názoru pléna Ústavního soudu – chybně přijat k meritornímu posouzení městským soudem.

17. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadený rozsudek městského soudu zrušil. Úkolem městského soudu bude v dalším řízení postupovat podle ustanovení § 104b o. s. ř. tak, aby stěžovateli zůstala zachována možnost soudního přezkumu postupu Úřadu, spočívajícího v nevrácení zaplaceného poplatku, v rámci správního soudnictví.

Sbirka_nalezu-91.indd 394 29.7.20 14:02

Č. 193
K účelnosti nákladů právního zastoupení insolvenčního správce advokátem v bagatelních věcech

Jedním z požadavků spravedlivého procesu podle čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod je ten, aby u drobných nároků (jinak řečeno v bagatelních věcech) náklady na právní zastoupení účastníka advokátem nepřesahovaly zpravidla žalovanou částku, přičemž výjimky z tohoto požadavku jsou možné jen ve výjimečných a odůvodněných případech.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila (soudce zpravodaj) a soudců Jana Filipa a Jaromíra Jirsy – ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. IV. ÚS 3859/17 ve znění opravného usnesení ze dne 29. ledna 2019 ve věci ústavní stížnosti města Nový Jičín, se sídlem v Novém Jičíně, Masarykovo nám. 1/1, zastoupeného JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem, se sídlem v Brně, Lidická 710/57, proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. 9. 2017 č. j. 16 VSOL 325/2017-42, 1 ICm 1370/2017 (KSOL 25 INS 19293/2016) a proti výroku II usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 7. 2017 č. j. 1 ICM 1370/2017-28 (KSOL 25 INS 19293/2016), vydaným v řízení o popření vykonatelné pohledávky, za účasti Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci jako účastníků řízení a Mgr. Tomáše Zahumenského, insolvenčního správce, se sídlem ve Frýdku-Místku, J. V. Sládka 35, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. 9. 2017 č. j. 16 VSOL 325/2017-42, 1 ICm 1370/2017 (KSOL 25 INS 19293/2016) a výrokem II usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 7. 2017 č. j. 1 ICM 1370/2017-28 (KSOL 25 INS 19293/2016) bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 12. 9. 2017 č. j. 16 VSOL 325/2017-42, 1 ICm 1370/2017 (KSOL 25 INS 19293/2016) a výrok II usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 7. 2017 č. j. 1 ICM 1370/2017-28 (KSOL 25 INS 19293/2016) se ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 395 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Návrh

1. V ústavní stížnosti ze dne 8. 12. 2017 město Nový Jičín (dále jen „žalovaný", případně „stěžovatel") navrhlo, aby Ústavní soud nálezem konstatoval, že nákladovými výroky v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů, vydanými v řízení o popření vykonatelné pohledávky, byly porušeny čl. 36 a 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), a tato rozhodnutí v navrhovaném rozsahu zrušil.

II. Skutkové okolnosti

Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí, vyplývají následující skutečnosti.

2. Dne 7. 11. 2016 usnesením č. j. KSOS 25 INS 19293/2016-A-10 Krajský soud v Ostravě (dále jen „insolvenční soud") zjistil úpadek Miroslavy Sváčkové (dále jen „dlužnice") a povolil řešení úpadku oddlužením; insolvenčním správcem ustanovil advokáta Mgr. Tomáše Zahumenského (dále též jen „žalobce").

3. Dne 7. 12. 2016 žalovaný doručil insolvenčnímu soudu přihlášku, jíž přihlásil částku 1 530 Kč, sestávající ze tří dílčích pohledávek za dlužnicí ve výši 540 Kč, 504 Kč a 486 Kč. Dne 7. 2. 2017 se konalo přezkumné řízení, v jehož rámci byly uvedené dílčí pohledávky insolvenčním správcem popřeny z důvodu promlčení.

4. Dne 8. 3. 2017 insolvenční správce Mgr. Tomáš Zahumenský, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, incidenční žalobou popřel pohledávku přihlášenou žalovaným do insolvenčního řízení s tvrzením, že tři dílčí pohledávky, jejichž základ je tvořen místními poplatky vyměřenými v letech 2005–2008 podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, jsou již zcela promlčeny.

5. V písemném vyjádření k incidenční žalobě žalovaný uvedl, že svoji přihlášku pohledávky, která je předmětem sporu, vzal zpět. Dále uvedl, že náklady na právní zastoupení žalobce jako veřejného činitele *sui generis* advokátem v incidenčním sporu nepovažuje za účelné, neboť šlo o právně jednoduché formulářové podání, což je náplní obvyklé práce insolvenčního správce. Předmětem sporu je pouze částka 1 530 Kč, takže je podle žalovaného nemravné a nespravedlivé, aby náklady fakticky hluboce bagatelního soudního řízení osvobozeného od soudních poplatků činily téměř 538 % skutečného předmětu řízení. Uvedené skutečnosti žalovaný podřadil pod žádost o aplikaci § 150 o. s. ř. a vyjádřil názor, že za přiměřenou částku náhrady nákladů řízení v této věci považuje maximálně jednonásobek sporné částky, tj. 1 530 Kč.

Sbirka_nalezu-91.indd 396 29.7.20 14:02

6. Dne 21. 7. 2017 usnesením č. j. 1 ICM 1370/2017-28 (KSOL 25 INS 19293/2016) insolvenční soud řízení o incidenční žalobě zastavil (výrok I) a žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 12 342 Kč (výrok II) k rukám jeho právního zástupce. Insolvenční soud konstatoval, že – po vyjádření žalovaného k žalobě a zpětvzetí přihlášené pohledávky – vzal žalobce podanou žalobu zcela zpět s požadavkem přísudku nákladů řízení podle § 146 odst. 2 o. s. ř. ve výši 12 342 Kč, neboť ke zpětvzetí žaloby, která byla podána důvodně, došlo v důsledku chování žalovaného. O nákladech řízení insolvenční soud rozhodl podle § 146 odst. 2 věty druhé o. s. ř. ve prospěch plně úspěšného žalobce, neboť vzhledem ke zpětvzetí podané přihlášky žalovaného do insolvenčního řízení, jehož je žalobce účasten jako insolvenční správce, platí, že žaloba v předmětné věci byla podána důvodně, a k jejímu zpětvzetí došlo pro chování žalovaného. Insolvenční soud se vyjádřil i k požadavku žalovaného na aplikaci § 150 o. s. ř. a konstatoval, že insolvenční správce není z hlediska zákona vyloučen z obecně dané možnosti nechat se pro soudní spor zastoupit advokátem, přičemž v okolnostech případu, jak se jich žalovaný dovolává, nespatřuje důvody hodné zvláštního zřetele pro možnost výjimečné moderace přísudku nákladů řízení.

7. Dne 12. 9. 2017 usnesením č. j. 1 ICm 1370/2017, 16 VSOL 325/2017-42, (KSOL 25 INS 19293/2016) Vrchní soud v Olomouci (dále též jen „odvolací soud“) k odvolání žalovaného usnesení insolvenčního soudu ze dne 21. 7. 2017 č. j. 1 ICM 1370/2017-28 (KSOL 25 INS 19293/2016) v napadené části, to je ve výroku II o nákladech řízení, potvrdil (výrok I) a žalovanému uložil povinnost zaplatit na náhradě nákladů odvolacího řízení žalobci částku 1 270,50 Kč (výrok II). Odvolací soud dospěl k závěru, že insolvenční soud při rozhodování o nákladech řízení správně aplikoval § 146 odst. 2 větu druhou o. s. ř., a shodně s tímto soudem považoval za účelně vynaložené náklady žalobce na zastoupení advokátem. Odvolací soud dále uvedl, že insolvenční soud argumentaci žalovaného o neúčelnosti vynaložených nákladů posuzoval sice nesprávně jen z hlediska podmínek aplikace § 150 o. s. ř., nicméně správně uzavřel, že insolvenční správce není z hlediska zákona vyloučen z možnosti nechat se zastoupit advokátem.

III. Argumentace stěžovatele

8. V ústavní stížnosti stěžovatel tvrdil, že napadenými soudními rozhodnutími bylo porušeno právo na spravedlivý proces dle čl. 36 a právo vlastnit a užívat majetek dle čl. 11 Listiny. Stěžovatel je toho názoru, že insolvenční správci se zcela účelově v incidenčních žalobách nechávají procesně zastoupit spolupracujícími advokáty či dokonce rodinnými příslušníky jen a pouze za účelem umělého generování náhrad nákladů řízení, což je otázkou dosud v judikatuře Ústavního soudu neřešenou. Stěžovatel

Sbirka_nalezu-91.indd 397 29.7.20 14:02

podrobně popsal skutkové okolnosti věci a uvedl, že po doručení incidenční žaloby, jež byla podána bez jakékoli předžalobní výzvy, podáním ze dne 13. 7. 2017 vzal přihlášku pohledávky č. 21 v celém rozsahu zpět. Následně insolvenční správce, zastoupený jiným advokátem, vzal incidenční žalobu zpět a žádal přiznání nákladů právního zastoupení. Stěžovatel je toho názoru, že účelem zastoupení insolvenčního správce, který je sám advokát, jiným advokátem (v daném případě rodinným příslušníkem) bylo výhradně umělé generování náhrad nákladů řízení, v čemž spatřuje podstatu ústavní stížnosti. Stěžovatel poukázal na četnou judikaturu Ústavního soudu a vyjádřil názor, že zastoupení insolvenčního správce advokátem v jeho případě bylo neúčelné, neboť insolvenční správce již ze své povahy disponuje dostatečným materiálním a personálním zabezpečením k tomu, aby případné zastoupení advokátem v občanském soudním řízení ve standardních věcech bylo z pohledu náhrady nákladů řízení posouzeno jako neúčelné. Stěžovatel podrobněji poukázal na materiální a personální zabezpečení insolvenčního správce, předmět jeho činnosti, nepoměr mezi předmětem řízení a přiznanými náklady řízení, formulářovost, právní a skutkovou jednoduchost věci, dobré mravy, spravedlnost a celospolečenský dopad napadené praxe zastupování insolvenčních správců advokáty.

IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka, replika stěžovatele

9. Insolvenční soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

10. Odvolací soud ve vyjádření ze dne 8. 1. 2018 k ústavní stížnosti uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí se vypořádal se všemi odvolacími argumenty stěžovatele, které jsou shodné s argumentací v ústavní stížnosti. Stěžovatel zjevně nesouhlasí s tím, jaké závěry odvolací soud k jeho odvolacím důvodům zaujal. Odvolací soud na svých závěrech uvedených v odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení zcela setrvává a na ně odkazuje.

11. Stěžovatel v replice ze dne 25. 5. 2018 na vyjádření odvolacího soudu k ústavní stížnosti uvedl, že na podané ústavní stížnosti v celém rozsahu trvá, neboť i nadále má za to, že je důvodná. Dále argumentoval, že obecné soudy ve svém rozhodování nedostatečně odlišily otázku práva insolvenčního správce na zastoupení advokátem v incidenčních sporech a otázku účelnosti takového zastoupení. Stěžovatel nikterak nerozporuje právo insolvenčního správce na procesní zastoupení advokátem, zásadně však nesouhlasí s tím, aby takto vynaložené náklady řízení byly obecnými soudy mechanicky klasifikovány jako účelné a insolvenčním správcům přiznávány k náhradě. Podle názoru stěžovatele incidenční žaloby jednoduchého typu, kdy jde pouze o zopakování popěrného úkonu insolvenčního správce z přezkumu, patří do běžné činnosti insolvenčního správce. Je v rozporu

Sbirka_nalezu-91.indd 398 29.7.20 14:02

s účelem zákona, aby insolvenčnímu správci, který uměle generuje náklady incidenčního řízení tím, že se účelově nechá zastoupit spřízněným advokátem, jenž pouze zopakuje popěrný úkon správce z přezkumu, byly tyto náklady ze strany soudů proti žalovaným obvykle přiznávány. Napadenými rozhodnutími obecných soudů byla poskytnuta ochrana zneužití zákona ze strany insolvenčního správce, neboť obecné soudy se s argumentací stěžovatele obsaženou v odvolání nevypořádaly a náhradu nákladů řízení insolvenčnímu správci, účelově zastoupenému spřízněným advokátem, přiznaly.

12. Insolvenční správce Mgr. Tomáš Zahumenský jako vedlejší účastník řízení ve vyjádření ze dne 3. 10. 2018 k ústavní stížnosti poukázal na svá tři podání v dané věci (žalobu, zpětvzetí žaloby s replikou a vyjádření k odvolání) a v plném rozsahu odkázal na svoji argumentaci obsaženou ve zpětvzetí žaloby s replikou ze dne 19. 7. 2017 a ve vyjádření k odvolání ze dne 25. 8. 2017, kde se k argumentaci nyní stěžovatelem opakované v ústavní stížnosti již obsáhle vyjadřoval. Vedlejší účastník se dále vyjádřil k údajnému postavení insolvenčního správce jako orgánu veřejné moci, k otázce činnosti advokáta ve vztahu k činnosti insolvenčního správce, ke „spekulativním, nepravdivým a útočným formulacím stěžovatele“ a k tvrzení o nezaslání předžalobní výzvy. Poukázal na judikaturu Ústavního soudu k právu na právní zastoupení a závěrem opakoval svůj návrh, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

V. Posouzení podmínek řízení

13. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a vyčerpal zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

VI. Upuštění od ústního jednání

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

VII. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

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

Sbirka_nalezu-91.indd 399 29.7.20 14:02

Obecná východiska

16. Podstatu ústavní stížnosti Ústavní soud shledal v tvrzení stěžovatele, že obecné soudy nesprávně posoudily otázku účelnosti nákladů vynaložených na právní zastoupení žalobce za situace, kdy předmětem řízení byly, jak výše již bylo konstatováno, tři bagatelní pohledávky ve výši 540 Kč, 504 Kč a 486 Kč, v celkové výši 1 530 Kč, čímž mělo dojít k tvrzenému porušení základních práv a svobod.

17. K problematice nákladů civilního řízení již existuje bohatá judikatura. Základním koncepčním východiskem Ústavního soudu je zdrženlivý přístup odůvodněný tím, že samotný spor o náklady řízení, i když se může citelně dotknout některého z účastníků řízení, většinou nedosahuje intenzity způsobilé porušit jejich základní práva a svobody. Nicméně rozhodování o nákladech řízení je součástí řízení jako celku, a i na ně proto dopadají požadavky spravedlivého procesu. Z hlediska těchto požadavků otázka náhrady nákladů řízení tak může nabýt ústavněprávní dimenze například tehdy, pokud by v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení zákona ze strany obecného soudu byl obsažen prvek svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti [srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 2013 sp. zn. II. ÚS 736/12 (N 171/71 SbNU 35) a další v něm citovaná rozhodnutí, dostupná na http://nalus.usoud.cz].

18. Případy, kdy Ústavní soud ústavní stížnost otevřel věcnému posouzení, jsou zcela výjimečné (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 2551/15). V nálezu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. III. ÚS 1971/18 (N 158/90 SbNU 583), bodech 15 a 16, Ústavní soud uvedl, že jde zejména o situace, kdy obecný soud při rozhodování o nákladech řízení zjevně a neodůvodněně vybočí z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován, a představuje tak nepředvídatelnou libovůli. Tak např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 1817/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 81/49 SbNU 177) Ústavní soud zdůraznil, že pochybení při rozhodování o nákladech řízení může nabýt ústavněprávní dimenze, pakliže v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení obecně závazného předpisu obecným soudem je obsažen prvek libovůle, svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti.

19. V nálezu ze dne 10. 1. 2012 sp. zn. III. ÚS 3000/11 (N 6/64 SbNU 61), bodu 20, Ústavní soud vyjádřil názor, že nelze na posuzování účelnosti nákladů právního zastoupení rezignovat a rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů řízení omezit na prosté konstatování, že takové náklady jsou účelné vždy, a to již jen proto, že účastníka zastupuje advokát. Ne každé zastoupení účastníka řízení advokátem v občanském soudním řízení lze bezvýhradně považovat za výkon ústavně garantovaného práva na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 ze dne 27. prosince 2011). Ústavní soud zdůrazňuje nutnost zkoumání účelnosti

Sbirka_nalezu-91.indd 400 29.7.20 14:02

nákladů vynaložených účastníkem na zastoupení advokátem a je otázkou, zda soud zhodnotí zvítězivším účastníkem předestřené náklady jako náklady účelné, resp. důvodně vynaložené.

20. V nálezu ze dne 25. 7. 2012 sp. zn. I. ÚS 988/12 (N 132/66 SbNU 61), bodu 16, Ústavní soud připomněl, že již v usnesení ze dne 27. 12. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2777/11 potvrdil právní názor obecného soudu, dle něhož lze přiznat jenom náhradu těch nákladů řízení, které byly potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva: „… pokud občanský soudní řád ponechává otázky nákladů řízení, včetně posouzení jejich účelnosti, úvaze obecných soudů a ty v jednotlivých případech přihlížejí ke konkrétním okolnostem případu a své úvahy dostatečně odůvodní, nelze jejich postup z hlediska základních práv a svobod považovat za svévolný ani nepřiměřený."

21. Je tudíž úlohou obecných soudů interpretovat a aplikovat relevantní zákonná pravidla procesní a hmotněprávní povahy; navíc jsou to obecné soudy, které mají nejlepší podmínky pro posouzení všech skutkových okolností konkrétního případu. Ústavní soud je ovšem oprávněn posoudit, zda postup nebo rozhodnutí obecných soudů při rozhodování o nákladech řízení vyhovují obecnému požadavku procesní spravedlivosti, obsaženému v čl. 36 a násl. Listiny, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

22. Jelikož v projednávaném případě byly předmětem sporu 3 bagatelní částky, lze též poukázat na praxi prosazovanou v rámci Evropské unie ve vztahu k tzv. drobným nárokům, jejíž základ je obsažen v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 11. 7. 2007 č. 861/2007, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 16. 12. 2015/2421 (dále jen „Nařízení").

23. Nařízení se vztahuje na občanské a obchodní věci v přeshraničních případech, jestliže hodnota nároku bez navýšení o úroky, náklady a výlohy nepřesahuje v době doručení žalobního formuláře k příslušnému soudu částku 5 000 eur (čl. 2 odst. 1) s výjimkami uvedenými v čl. 2 odst. 2 Nařízení. Ve vztahu k nákladům řízení je pak rozhodující čl. 16 Nařízení, dle něhož „náklady řízení nese strana, která neměla úspěch ve věci. Soud však straně, která měla úspěch ve věci, nepřizná náhradu nákladů v rozsahu, v němž nebyly nutně vynaložené nebo nebyly přiměřené ve vztahu k nároku".

Aplikace obecných zásad na projednávaný případ

24. V projednávaném případě předmětem popěrného řízení byly tři bagatelní částky v souhrnné výši 1 530 Kč. Soudem přiznané náklady na právní zastoupení žalobce advokátem ve výši 12 342 Kč jsou zjevně nepřiměřené celkové hodnotě částek projednávaných v insolvenčním sporu, což současně vyvolává i pochybnosti o účelnosti takto vynaložených nákladů.

Sbirka_nalezu-91.indd 401 29.7.20 14:02

25. Ústavní soud akceptuje jako ústavně relevantní názor obecných soudů [viz usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 4. 2011 č. j. 13 VSOL 12/2011-26, 22 ICm 10/2010 (KSOS 22 INS 188/2010)], že žádný právní předpis nevylučuje a je běžnou praxí v incidenčních sporech zastoupení insolvenčního správce advokátem, je-li insolvenční správce sám advokátem. Insolvenční správce totiž vykonává obvykle svou činnost současně v různých insolvenčních řízeních a je účasten mnoha incidenčních sporů vyvolaných těmito insolvenčními řízeními. Insolvenční správce má proto právo, aby se nechal jako účastník řízení v těchto incidenčních řízeních zastoupit zástupcem, kterého si zvolí, a to i advokátem. Ústavní soud plně respektuje základní právo žalovaného na právní pomoc od počátku řízení, zaručené v čl. 37 odst. 2 Listiny.

26. Jinou relevantní otázkou je ovšem posouzení účelnosti výše nákladů zastoupení insolvenčního správce advokátem v incidenčních sporech. Ústavní soud je toho názoru, že obecné soudy ve vztahu k nákladům na právní zastoupení žalobce advokátem musí posoudit všechny skutkové okolnosti konkrétního případu, zejména s ohledem na shora citované Nařízení, dle něhož u drobných nároků (jinak řečeno v bagatelních věcech) by náklady na právní zastoupení mohly přesahovat žalovanou částku jen ve zcela výjimečných a odůvodněných případech.

27. Ústavní soud připomíná, že kritéria obsažená v tomto Nařízení se v rámci Evropské unie prosazují jako standard, jehož dodržování patří k požadavkům spravedlivého procesu.

28. V posuzované věci Ústavní soud dospěl k závěru, že obecnými soudy přiznaná výše nákladů na právní zastoupení insolvenčního správce advokátem je v hrubém nepoměru k výši částek projednávaných v insolvenčním sporu a k ostatním skutkovým a právním okolnostem sporu. Napadenými rozhodnutími obecných soudů tak bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny.

29. Z uvedených důvodů proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti zcela vyhověl a napadená rozhodnutí insolvenčního soudu a odvolacího soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu v požadovaném rozsahu zrušil.

Sbirka_nalezu-91.indd 402 29.7.20 14:02

Č. 194
K odepření přístupu k soudu odmítnutím dovolání v trestním řízení pro opožděnost

Odepřením přístupu k soudu *(denegatio iustitiae)* podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být též odmítnutí dovolání pro jeho údajnou opožděnost. Základním předpokladem spravedlivého soudního řízení je totiž okolnost, aby rozhodující soud chybně nevyložil podmínky řízení a požadavky na jejich splnění, jelikož v tomto případě hrozí, že se odmítne věcně zabývat podaným návrhem, navrhovateli znemožní skutečný meritorní přezkum, a odepře mu tak „cestu" ke spravedlivému výsledku soudního řízení.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Kateřiny Šimáčkové – ze dne 27. listopadu 2018 sp. zn. II. ÚS 1967/18 ve věci ústavní stížnosti V. V., zastoupeného Mgr. Janem Růžičkou, advokátem, se sídlem Pekařská 1004/26, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2017 č. j. 11 T 102/2017-45 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 10. 2017 č. j. 9 To 364/2017-76, jimiž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přečinu krádeže, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018 č. j. 8 Tdo 406/2018-50, kterým bylo odmítnuto pro opožděnost stěžovatelovo dovolání, za účasti Městského soudu v Brně, Krajského soudu v Brně a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Nejvyššího státního zastupitelství, se sídlem Jezuitská 585/4, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018 č. j. 8 Tdo 406/2018-50 bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

III. Ve zbytku se návrh odmítá.

Odůvodnění

I. Průběh předchozího řízení a podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností, která i v ostatním splňovala podmínky řízení stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,

Sbirka_nalezu-91.indd 403 29.7.20 14:02

ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a práva plynoucí z čl. 37 odst. 3, čl. 39 a čl. 40 odst. 3 Listiny a že došlo i k zásahu do jeho práva na soudní ochranu podle čl. 90 a čl. 96 odst. 1 Ústavy.

2. Z ústavní stížnosti a z přiložených napadených rozhodnutí se podává, že stěžovatel byl v záhlaví označeným rozsudkem Městského soudu v Brně (dále též jen „městský soud") uznán vinným ze spáchání přečinu krádeže podle ustanovení § 205 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a za tuto trestnou činnost byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání šesti měsíců. Přečinu krádeže se měl stěžovatel dopustit tím (zkráceně), že si v prodejně Tesco přisvojil deodorant v hodnotě 78,90 Kč, a to ačkoliv byl již dříve obecnými soudy odsouzen za jiný přečin krádeže a za toto jednání mu byl v minulosti uložen trest odnětí svobody v trvání 15 měsíců, který byl vykonán dne 15. 1. 2016. Proti tomuto rozhodnutí městského soudu podal stěžovatel odvolání, o němž Krajský soud v Brně (dále též jen „krajský soud") rovněž nyní napadeným usnesením rozhodl tak, že je zamítl. Následné dovolání stěžovatele Nejvyšší soud s odkazem na ustanovení § 265i odst. 1 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. ř.") odmítl jako opožděné.

3. Stěžovatel namítá, že nalézací ani odvolací soud nezkoumaly, zda jsou u něj naplněny podmínky trestní odpovědnosti, neboť pouze konstatovaly, že nebyly zjištěny skutečnosti, které by vylučovaly schopnost rozpoznat nebezpečnost jeho jednání a schopnost toto jednání ovládat, byť jeho zdravotní stav (invalidita II. stupně z důvodu smíšené poruchy osobnosti s rysy nestálosti a disociálního chování) měl být posouzen jako důvod pro hlubší zkoumání otázky příčetnosti, na což však obecné soudy naprosto rezignovaly. Absence odůvodnění závěru o příčetnosti stěžovatele zapříčiňuje nepřezkoumatelnost vydaných rozhodnutí.

4. Další porušení práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatel v tom, že obecné soudy za přitěžující vzaly okolnost, že stěžovatel trestný čin spáchal ve zkušební době podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Stěžovatel s tím nesouhlasí a uvádí, že z výkonu trestu byl podmíněně propuštěn dne 9. 4. 2013, přičemž mu byla uložena zkušební doba do 9. 4. 2020. Dne 3. 11. 2014 však byl nařízen výkon trestu odnětí svobody zmiňovaný i v nyní napadeném rozsudku městského soudu. Tento trest odnětí svobody byl vykonán dne 15. 1. 2016. Jak je tedy zřejmé, v průběhu podmíněného propuštění z výkonu trestu byl stěžovateli tento trest v důsledku porušení podmínky nařízen a byl také řádně vykonán. Trestný čin, za který byl nyní

Sbirka_nalezu-91.indd 404 29.7.20 14:02

stěžovatel odsouzen, tedy neprovedl ve zkušební době podmíněného propuštění. K soudem tvrzenému porušení podmínek podmíněného propuštění tak rozhodně nelze přihlížet jako k přitěžující okolnosti při ukládání trestu. S přihlédnutím ke všem právním a skutkovým okolnostem případu je možné hodnotit uložený trest jako nepřiměřeně tvrdý. Stěžovatel byl odsouzen za speciální recidivu, neboť se v minulosti přečinu krádeže již dopustil. Od posledního odsouzení do spáchání nyní projednávané krádeže však uběhly více než tři roky a spácháním krádeže deodorantu v hodnotě 78,90 Kč nespáchal žádnou škodu (deodorant byl vrácen do prodeje). Tyto okolnosti proto neodůvodňují uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody.

5. Další zásadní porušení práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatel v postupu Nejvyššího soudu, který mu odepřel právo na obhajobu. V přípisu doručeném Nejvyššímu soudu dne 29. 12. 2017 totiž stěžovatel jednoznačně deklaroval svoji vůli podat proti usnesení krajského soudu dovolání. Toto stěžovatelem psané dovolání bylo Nejvyššímu soudu doručeno v zákonné dvouměsíční lhůtě. Obhájce stěžovatele dovolání podal dne 25. 1. 2018, tj. dva dny po zákonné lhůtě. Vzhledem k tomu, že dovolání stěžovatele (podané v zákonné lhůtě) bylo následně doplněno o dovolací důvody obhájcem, je stěžovatel přesvědčen, že lhůta pro podání dovolání byla zachována, a tedy že byl postup Nejvyššího soudu, který dovolání podané obhájcem dva dny po uplynutí dovolací lhůty hodnotil jako opožděné, nesprávný. Obhájce totiž v podání ze dne 25. 1. 2018 pouze odstranil vady dovolání podaného samotným stěžovatelem. Ostatně obdobně stěžovatel postupoval i nyní v řízení před Ústavním soudem, kterým byl stěžovatel v momentě, kdy podal ústavní stížnost bez zastoupení, vyzván k odstranění vad. Pro zachování lhůty k podání ústavní stížnosti tedy bylo rozhodující podání ústavní stížnosti stěžovatelem bez zastoupení. Stěžovatel je přesvědčen, že stejně mělo být naloženo i s jím podaným dovoláním, které mělo být akceptováno jako včasné. K výše uvedenému se přidává ještě ta okolnost, že obhájce, který za stěžovatele doplnil dovolání, byl stěžovateli ustanoven až dne 22. 1. 2018, tedy pouhý den před uplynutím zákonné lhůty k podání dovolání. Současně po většinu dovolací lhůty byl stěžovatel ve vazbě a jeho možnosti zvolit si obhájce byly prakticky nulové.

II. Vyjádření účastníků řízení

6. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil pouze Krajský soud v Brně, Nejvyšší soud a Nejvyšší státní zastupitelství. Ve vztahu k Městskému zastupitelství v Brně a Krajskému státnímu zastupitelství v Brně proto Ústavní soud vycházel z toho, že se konkludentně vzdaly postavení vedlejšího účastníka v tomto řízení.

7. Krajský soud v Brně jen odkázal na závěry uvedené v nyní napadeném usnesení.

Sbirka_nalezu-91.indd 405 29.7.20 14:02

8. Nejvyšší soud uvádí, že s námitkami obsaženými v odůvodnění ústavní stížnosti se musel při posuzování otázky včasnosti podání dovolání zabývat a s převážnou většinou z nich se také vypořádal, pročež odkazuje na relevantní pasáže odůvodnění. K námitce, že stěžovatel byl ve vazbě, a měl tak ztíženou možnost zvolit si obhájce, uvádí, že vzhledem k tomu, že ustanoveného obhájce stěžovatel měl již z předchozího řízení před odvolacím soudem, nic mu nebránilo využít možnosti kontaktu s ním a požádat o sepsání dovolání. Na tom nemění nic ani vadný procesní postup městského soudu, který stěžovateli ustanovil nového obhájce, který poté dovolání skutečně podal, avšak teprve po uplynutí zákonné dovolací lhůty. Nejvyšší soud odkazuje na ustálenou rozhodovací praxi, podle které není možné s podáním, které nebylo učiněno prostřednictvím obhájce, byť je označené jako dovolání, spojovat žádné účinky týkající se dovolání, tj. ani účinky z hlediska zachování lhůty k jeho podání. Není-li takové podání možné považovat za dovolání, pak nelze ani odstranit jakékoliv jeho vady.

9. Nejvyšší státní zastupitelství jako vedlejší účastník řízení plně akceptuje výše dovozený právní závěr dovolacího soudu o tom, že na straně stěžovatelovy obhájkyně bylo dáno nejen právo, ale také zákonná povinnost podat za něj dovolání a účastnit se řízení o něm bez ohledu na okolnost, že stěžovatelovým pravomocným odsouzením došlo ke skončení trestního stíhání. Stěžovatel tedy měl možnost podat dovolání prostřednictvím této obhájkyně, která jej zastupovala i v řízení před nižšími soudy. Okolnost, že tak obhájkyně neučinila, nikterak nemohla ovlivnit běh dovolací lhůty a nestala se ani právně významnou pro posouzení otázky včasnosti dovolání. V posuzované dovolací věci tak zůstávalo podstatným, že dovolání stěžovatele, podané prostřednictvím nově ustanoveného obhájce, bylo uplatněno až po marném uplynutí zákonné lhůty. Vedlejší účastník se neztotožňuje ani s tím, že na odmítnutí dovolání z důvodu opožděnosti je třeba nahlížet jako na odepření práva na obhajobu, resp. že podání učiněné prostřednictvím nově ustanoveného obhájce dva dny po uplynutí lhůty k podání dovolání je třeba interpretovat jako odstranění vad dovolání, podaného stěžovatelem samotným.

10. Stěžovatel v replice poukazuje na to, že se podaná vyjádření soustřeďují pouze na argument stran včasnosti podání dovolání a přehlíží argumentaci týkající se nenaplnění podmínky trestní odpovědnosti. Dále stěžovatel polemizuje s přiměřeností výše uloženého trestu.

III. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

11. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka (včetně repliky stěžovatele k těmto vyjádřením) Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná.

Sbirka_nalezu-91.indd 406 29.7.20 14:02

12. Předně je třeba uvést, že námitky obsažené v ústavní stížnosti lze rozdělit do dvou skupin. Zatímco první okruh námitek představuje polemiku stěžovatele se skutkovými a právními závěry obecných soudů (tzn. městského a krajského soudu), druhý okruh námitek se vztahuje k procesnímu postupu Nejvyššího soudu při odmítnutí stěžovatelova dovolání pro opožděnost. Již na tomto místě je nicméně nutno konstatovat, že v případě důvodnosti uplatněné námitky týkající se tvrzeného pochybení Nejvyššího soudu ohledně posouzení včasnosti podaného dovolání se Ústavní soud nemůže dále zabývat ostatními námitkami stěžovatele, jelikož s ohledem na zásadu minimalizace jeho zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů vyhovění ústavní stížnosti ve vztahu k usnesení Nejvyššího soudu vede k otevření procesního prostoru pro vydání rozhodnutí nového. Jinak řečeno, teprve po „odstranění" napadeného usnesení se umožní Nejvyššímu soudu, aby se – při splnění ostatních podmínek řízení – zabýval podaným dovoláním věcně a vypořádal námitky, k nimž se zatím, s ohledem na zjištěnou opožděnost dovolání, nemohl vyjádřit.

13. Proto se Ústavní soud primárně zabýval tvrzeným porušením ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, které je třeba v případě odmítnutí dovolání pro jeho údajnou opožděnost upřesnit jako odepření přístupu k soudu *(denegatio iustitiae)* podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Základním předpokladem spravedlivého soudního řízení je totiž okolnost, aby rozhodující soud chybně nevyložil podmínky řízení a požadavky na jejich splnění, jelikož v tomto případě hrozí, že se odmítne věcně zabývat podaným návrhem a navrhovateli znemožní skutečný meritorní přezkum, a odepře mu tak „cestu" ke spravedlivému výsledku soudního řízení.

14. K tomu Ústavní soud dále připomíná, že z ústavního pořádku České republiky ani z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek ze dne 17. 1. 1970 ve věci *Delcourt proti Belgii*, stížnost č. 2689/65) nevyplývá nárok na podání dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku. Pokud by proto tzv. mimořádné opravné prostředky nebyly připuštěny vůbec, zřejmě by taková úprava z pohledu ústavněprávního obstála. Na druhé straně však platí, že jsou-li mimořádné opravné prostředky právním řádem připuštěny, nemůže se rozhodování o nich ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce, tzn. především práva na spravedlivý proces [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)].

15. Na druhou stranu však Ústavní soud ve své judikatuře setrvale zdůrazňuje, že shora uvedené maximy platí i pro řízení o dovolání před Nejvyšším soudem. Přestože dovolání představuje mimořádný opravný prostředek, jehož existence sama nepožívá ústavněprávní ochrany, rozhodování o něm nemůže být vyjmuto z rámce ústavněprávních principů a ústavně garantovaných práv a svobod, včetně práva na spravedlivý

Sbirka_nalezu-91.indd 407 29.7.20 14:02

proces, zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355); nález sp. zn. I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301); nález sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553); nález sp. zn. II. ÚS 475/13 ze dne 24. 6. 2014 (N 129/73 SbNU 941) či nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211)].

16. Výše předestřená obecná východiska jsou aplikovatelná i na nyní projednávaný případ, neboť samotný procesní postup Nejvyššího soudu a jej odůvodňující závěry jsou s nimi ve zřetelném rozporu.

17. Pro přehlednou rekapitulaci časového sledu událostí uvádí Ústavní soud následující:

– Stěžovatel byl v průběhu odvolacího řízení před krajským soudem na základě soudního ustanovení zastoupen obhájkyní Mgr. Leonou Prudilovou. Napadené usnesení krajského soudu bylo stěžovateli doručeno dne 23. 11. 2017, takže lhůta k podání dovolání končila dne 23. 1. 2018.

– Dne 28. 12. 2017 stěžovatel sám sepsal podání označené jako dovolání, které bylo následujícího dne (tj. 29. 12. 2017), tedy v zákonné dovolací lhůtě, doručeno městskému soudu spolu s žádostí stěžovatele o ustanovení obhájce.

– Dne 10. 1. 2018 Městský soud v Brně stěžovateli nepřiznal nárok na bezplatnou obhajobu (č. l. 98). Současně byl stěžovatel městským soudem poučen o tom, že dovolání může podat pouze prostřednictvím obhájce, přičemž podání, které neučinil prostřednictvím obhájce, není možné za dovolání považovat.

– Na základě tohoto poučení stěžovatel podáními ze dne 18. a 19. 1. 2018 opakovaně žádal městský soud o ustanovení obhájce za účelem podání dovolání. Dne 22. 1. 2018 (tj. den před uplynutím zákonné dovolací lhůty) byl opatřením městského soudu na žádost stěžovatele ustanoven stěžovateli nový obhájce Mgr. Ing. V. Doležel (č. l. 103). Stejný den tento obhájce požádal městský soud o zaslání dokumentů v této věci (soudních rozhodnutí, textu dovolání podaného stěžovatelem).

– Nově ustanovený obhájce dne 25. 1. 2018 (tj. dva dny po uplynutí zákonné lhůty k podání dovolání) doplnil stěžovatelovo dovolání, přičemž výslovně uvedl, že proti rozhodnutí odvolacího soudu podal stěžovatel dovolání „sám a včas“ (č. l. 116). Další doplnění dovolání učinil dne 1. 3. 2018.

– Dne 6. 3. 2018 městský soud opatřením zprostil obhájce Mgr. Ing. Vladimíra Doležela k jeho žádosti zastupování stěžovatele, přičemž k tomu uvedl, že původní obhájkyně stěžovatele Mgr. L. Prudilová za obviněného ve smyslu ustanovení § 41 odst. 5 tr. ř. využije právo podat dovolání (č. l. 133).

– Na základě toho stěžovatel dne 12. 3. 2018 vyslovil souhlas s tím, aby jej Mgr. L. Prudilová zastupovala v dovolacím řízení, avšak vyslovil rovněž

Sbirka_nalezu-91.indd 408 29.7.20 14:02

přání, aby bylo přihlédnuto i k dovolání, které za stěžovatele podal Mgr. Ing. V. Doležel.

– Dne 4. 4. 2018 Mgr. L. Prudilová soudu sdělila, že se ztotožňuje s podaným dovoláním Mgr. Ing. V. Doležela.

18. V napadeném usnesení Nejvyšší soud uvádí, že jakkoliv neměl procesní postup městského soudu, který opatřením ze dne 22. 1. 2018 ustanovil stěžovateli nového obhájce, ačkoliv stěžovatel měl být v dovolacím řízení zastoupen Mgr. Leonou Prudilovou, oporu v zákoně, nemá toto pochybení městského soudu dopad na posouzení včasnosti podaného dovolání. Podle ustálené praxe soudů totiž platí, že měl-li v době, kdy pravomocně skončilo řízení, obviněný obhájce, pak je tento obhájce oprávněn (a za některých okolností i povinen) podat za obviněného dovolání a účastnit se řízení o něm (§ 41 odst. 5 tr. ř.) bez ohledu na to, že právní mocí už jinak zaniklo zmocnění tohoto obhájce (viz bod 26 napadeného usnesení Nejvyššího soudu). V nyní projednávaném případě tak nebyl dán důvod k tomu, aby městský soud stěžovateli ustanovoval nového obhájce pro účely podání dovolání; k tomuto úkonu byla zmocněna obhájkyně Mgr. Prudilová. To, že tato obhájkyně za stěžovatele v dovolací lhůtě dovolání nepodala, nemá žádný vliv na běh dovolací lhůty, jelikož soud není povinen „dohlížet" na výkon přikázané obhajoby. Opíraje se o tato východiska, pak Nejvyšší soud posoudil dovolání podané dne 25. 1. 2018 obhájcem Mgr. Ing. Doleželem jako dovolání podané po marném uplynutí zákonné lhůty.

19. Ústavní soud předně uvádí, že argumenty Nejvyššího soudu považuje za formálně správné, přičemž konstatuje, že tato argumentace se opírá o výslovné znění trestních předpisů.

20. Současně je však nutné upozornit na to, že stěžovatel si byl vědom toho, že jím učiněné podání ze dne 28. 12. 2017, označené jako dovolání, není dovoláním bezvadným, a právě proto i na základě následného poučení městského soudu tento soud žádal o ustanovení obhájce za účelem podání dovolání. Ve shodě s Nejvyšším soudem Ústavní soud připouští, že zvolený procesní postup městského soudu byl nesprávný a stěžovateli nový obhájce ustanoven být skutečně neměl a bylo věcí původní obhájkyně, aby je podala. Stěžovatel měl být proto v reakci na svoji žádost o ustanovení obhájce za účelem podání dovolání městským soudem poučen o tom, že podat za něj dovolání je oprávněna jeho obhájkyně z odvolacího řízení Mgr. Prudilová. Pokud se však stěžovateli takovéhoto poučení nedostalo a navíc byl postupem městského soudu, který mu na jeho žádost nového obhájce v rozporu se zákonem ustanovil, fakticky utvrzován ve správnosti svého postupu, nelze mu toto přičítat k tíži, a to bez ohledu na to, že stěžovatel v jiných svých soudních řízeních podával dovolání prostřednictvím ustanoveného obhájce. Zjednodušeně řečeno, v důsledku shora popsaných

Sbirka_nalezu-91.indd 409 29.7.20 14:02

okolností se stěžovatel ocitl v určité procesní „pasti“, kdy i navzdory jeho veškerému úsilí, aby podal věcně projednatelné dovolání, se mu toto nepodařilo, byť nikoliv jeho vlastním zapříčiněním. Nejvyšší soud pak v konečném důsledku z několika pochybení, nezpůsobených samotným stěžovatelem (tzn. nepodání dovolání původní obhájkyní; nepoučení stěžovatele o tom, že dovolání má podat původní obhájkyně; ustanovení nového obhájce městským soudem, a to navíc v časový moment, kdy již nebylo reálné jím podat včasné dovolání), kterému nelze přičítat ani žádnou liknavost při uplatňování svého práva, dospěl k závěru o opožděnosti dovolání, a zamezil tak jeho meritornímu posouzení.

21. Lze tak uzavřít, že stěžovatel, který byl navíc v daném období ve vazbě, čímž byla jeho komunikace s vnějším světem výrazně omezena, využil všech možností, jak se domoci přístupu k Nejvyššímu soudu. Jestliže stěžovatel nalézacímu soudu v zákonné lhůtě doručil podání označené jako dovolání a následně (vědom si toho, že dovolání je možné podat pouze prostřednictvím obhájce) žádal o jeho ustanovení, vyvinul veškerou myslitelnou aktivitu k tomu, aby bylo jeho dovolání Nejvyšším soudem projednatelné a za splnění dalších zákonných podmínek i meritorně přezkoumatelné. Na základě procesně nesprávného postupu městského soudu a nečinnosti obhájkyně Mgr. Prudilové pak stěžovatel mohl zcela oprávněně očekávat, že nově ustanovený obhájce Mgr. Ing. Vladimír Doležel svým podáním toliko odstranil vady dovolání, které stěžovatel podal sám bez zastoupení, tzn. při dodržení zákonné lhůty.

22. Závěrem lze proto shrnout, že jakkoliv tedy Nejvyšší soud s ohledem na dikci ustanovení § 265d odst. 2 tr. ř. postupoval formálně správně, za výše popsaných okolností jeho postup zamezil stěžovateli v přístupu k Nejvyššímu soudu. Ústavní soud proto musí uzavřít, že v daném případě formálně správný výklad a aplikace zákona vedly k *denegatio iustitiae*, a tedy i k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny.

23. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu této části ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení Nejvyššího soudu zrušil. Úkolem Nejvyššího soudu bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že (při splnění ostatních podmínek řízení) musí posoudit stěžovatelem podané dovolání meritorně.

24. Ve zbytku Ústavní soud ústavní stížnost odmítl pro předčasnost, protože (jak se podává již ze shora uvedeného) je nejprve na Nejvyšším soudu, aby se vypořádal se všemi námitkami stěžovatele uplatněnými v podaném dovolání, a teprve poté je na úvaze stěžovatele, zda proti novému rozhodnutí dovolacího soudu (resp. i proti rozhodnutím předchozím) v závislosti na celkovém výsledku řízení případně podá ústavní stížnost.

Sbirka_nalezu-91.indd 410 29.7.20 14:02

Č. 195
K podmíněnému propuštění z výkonu trestu odnětí svobody

I. Východiskem pro posuzování naplnění podmínek pro podmíněné propuštění je hodnocení, zda došlo ke skutečnému polepšení a nápravě odsouzeného, neboť právě náprava odsouzeného nejefektivněji vede k ochraně společnosti, tedy k naplnění účelu trestního práva ve společnosti (srov. i čl. 10 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).

II. Nelze judikatorně zcela vyloučit možnost podmíněného propuštění pro jakkoli definovanou skupinu odsouzených, a to ani u chronických recidivistů či pachatelů velmi závažné kriminality, pokud zákonodárce obecně připustil možnost podmíněného propuštění u všech odsouzených. Každý případ je třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného, neopomíjeje též jeho možný vývoj a nápravu v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a další relevantní aktuální informace.

III. Při zvažování, zda se odsouzený polepšil, je třeba primárně hodnotit, za co mu byly uloženy kázeňské odměny či tresty, nikoli však kolik mu jich bylo uloženo. Za znak či projev polepšení či nepolepšení odsouzeného nelze bez bližšího odůvodnění považovat jednoduché skutečnosti nenavázané na změnu jeho vnitřního postoje (například uklizení podlahy či naopak nepořádek na cele).

IV. Hodnocení očekávání vedení řádného života nelze založit na pouhých počtech odsouzení či výkonů nepodmíněného trestu odnětí svobody. Takové údaje jsou příliš zobecňující pro úsudek o možném budoucím vedení řádného života odsouzeného v konkrétním případě. Je tak nutné analyzovat vývoj trestné činnosti odsouzeného z hlediska její frekvence a závažnosti, a to zejména v letech předcházejících spáchání trestného činu, za který odsouzený vykonává trest. Je přitom třeba mít na paměti, že podle kriminologických výzkumů dochází k opouštění kriminální dráhy postupně.

V. Odčinění způsobené škody nemá být rozhodující skutečností při rozhodování o podmíněném propuštění, neboť nesouvisí s podstatou podmíněného propuštění. Při posuzování tohoto hlediska navíc soudy musí uvážit i reálné možnosti (finanční, praktické i jiné) odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody.

Sbirka_nalezu-91.indd 411 29.7.20 14:02

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 28. listopadu 2018 sp. zn. II. ÚS 482/18 ve věci ústavní stížnosti J. Š., zastoupeného JUDr. Vlastimilem Vezdenkem, advokátem, se sídlem Hauerova 3, Opava, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 355/2017-125 ze dne 16. 11. 2017 a usnesení Okresního soudu v Ostravě č. j. 0 PP 467/2017-113 ze dne 19. 10. 2017 o zamítnutí stěžovatelovy žádosti o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě č. j. 4 To 355/2017-125 ze dne 16. 11. 2017 a usnesením Okresního soudu v Ostravě č. j. 0 PP 467/2017-113 ze dne 19. 10. 2017 bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zákaz dvojího přičítání stanovený v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že napadenými usneseními bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a zákaz dvojího přičítání obsažený v čl. 40 odst. 5 Listiny.

2. Stěžovatel vykonává dva tresty odnětí svobody v celkové délce jedenácti let od 15. 2. 2012. Ústavní stížností napadeným usnesením okresní soud zamítl žádost stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Okresní soud v napadeném usnesení nejdříve rekapituloval, za co byl stěžovatel odsouzen (jednalo se o závažnou majetkovou trestnou činnost), jak je chování stěžovatele hodnoceno věznicí (stěžovatel byl třicetkrát kázeňsky odměněn, kázeňsky trestán nebyl) a jaká je předcházející trestní minulost stěžovatele. V tomto ohledu okresní soud konstatoval, že stěžovatel byl od roku 1993 opakovaně odsuzován pro úmyslnou, zejména majetkovou trestnou činnost a během předchozích výkonů trestů odnětí svobody z nich byl dvakrát podmíněně propuštěn (v letech 1996 a 2000), avšak v obou případech se neosvědčil. Podle okresního soudu tak

Sbirka_nalezu-91.indd 412 29.7.20 14:02

stěžovatel splnil dvě ze tří zákonných podmínek pro podmíněné propuštění – vykonal stanovenou část trestu odnětí svobody a ve výkonu trestu prokazuje polepšení, jak vyplývá z hodnocení věznice. Podle okresního soudu však u stěžovatele nebyla splněna třetí zákonná podmínka, tedy nelze dovodit očekávání, že v budoucnu povede řádný život. Zde okresní soud poukázal na předchozí trestní minulost stěžovatele, včetně toho, že ani po předchozích podmíněných propuštěních nezačal žít řádným životem. Okresní soud neshledal ani žádný pozitivní vliv rodinného prostředí na stěžovatele, protože to jej v minulosti neodradilo od opakovaného páchání trestné činnosti. Podle okresního soudu stěžovatel též dosud neučinil vyčerpávajícím způsobem kroky svědčící o snaze odčinit způsobenou škodu, neboť jednotlivým poškozeným odeslal pouze jeden dopis, a to mnohdy nedatovaný a bez potvrzení o doručení poškozenému, což nelze považovat za dostatečnou snahu o odčinění způsobené škody ve smyslu § 88 odst. 3 trestního zákoníku. Konečně podle okresního soudu nelze přeceňovat ani zajištěné zaměstnání stěžovatele, jelikož trestnou činnost mohou páchat i lidé se zajištěným zaměstnáním. Okresní soud uzavřel, že je u stěžovatele nutný další výkon trestu odnětí svobody, aby se ze svého jednání poučil a do budoucna se již závadového jednání nedopouštěl.

3. Proti usnesení okresního soudu podal stěžovatel stížnost, kterou krajský soud zamítl ústavní stížností napadeným usnesením. Krajský soud se plně ztotožnil se závěry okresního soudu, včetně závěru o nenaplnění požadavku očekávání vedení řádného života u stěžovatele. Krajský soud poukázal na jeho opakovanou majetkovou trestnou činnost páchanou i po opakovaném podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a po uložení dalšího dlouhodobého trestu odnětí svobody. Podle krajského soudu je tak u stěžovatele vysoké riziko recidivy a pro jeho skutečně efektivní nápravu je nutné podstatně delší působení nepodmíněným trestem. Nakonec krajský soud poukázal též na „laxní přístup“ stěžovatele k náhradě škody a na absenci jeho jakékoliv snahy navázat případně spolupráci s Probační a mediační službou České republiky.

II. Argumentace stěžovatele a ostatních účastníků řízení

4. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením obecných soudů co do podmínky prognózy vedení řádného života a kritizuje, že na nenaplnění této podmínky soudy usuzovaly výlučně na základě jeho minulého chování, tedy na základě jeho předchozích odsouzení a dvou podmíněných propuštění, při nichž se neosvědčil. Takový postup je dle stěžovatele v rozporu se zákazem dvojího přičítání, který vyplývá z principu *ne bis in idem* uvedeného v čl. 40 odst. 5 Listiny. K tomu stěžovatel uvádí, že k jeho podmíněnému propuštění došlo před více než 17, resp. 21 lety. Obecné soudy podle něj rovněž neměly zohlednit jeho odsouzení z let 2004 až 2006, která již byla

Sbirka_nalezu-91.indd 413 29.7.20 14:02

zahlazena, a tedy v těchto případech se na stěžovatele hledí, jako by nebyl odsouzen. Dále stěžovatel pokládá za rozporuplné závěry obecných soudů, že se sice polepšil, ale přitom u něj nebyla naplněna podmínka očekávání vedení řádného života na svobodě. Namítá též, že se soudy nezabývaly možností uložit mu doprovodná opatření (včetně možnosti probačního dohledu), byť to navrhl ve své stížnosti proti usnesení okresního soudu. Na závěr stěžovatel uvádí, že se soudy nijak nezabývaly jeho argumentací nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z http://nalus.usoud.cz).

5. K ústavní stížnosti se vyjádřily krajský soud a okresní soud jako účastníci řízení. Krajský soud odkazuje na odůvodnění napadených usnesení. Okresní soud taktéž zcela odkazuje na odůvodnění svého napadeného usnesení a dodává, že smyslem podmíněného propuštění není, aby odsouzený, který se řádně chová ve výkonu trestu odnětí svobody, byl po odpykání zákonem požadované délky bez dalšího podmíněně propuštěn. Okresní soud připomíná, že stěžovatel se opakovaně dopustil úmyslné trestné činnosti, byl již dvakrát podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody a od páchání další trestné činnosti nebyl odrazen ani existujícím rodinným zázemím (družkou a třemi dětmi). Okresní soud poznamenává, že zamítnutí žádosti stěžovatele není opřeno jen o jeho minulost, ale i o jeho minimální snahu nahradit způsobenou škodu, a dále zdůrazňuje, že paušálně nevyloučil institut podmíněného propuštění do budoucna. Závěrem se okresní soud domnívá, že případ stěžovatele se diametrálně liší od případu posuzovaného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, jelikož stěžovatel neprokázal, že by se z vlastní iniciativy chtěl napravit.

6. Stěžovatel nevyužil svého práva reagovat na vyjádření účastníků řízení.

III. Hodnocení Ústavního soudu

7. Po prostudování ústavní stížnosti, vyjádření k ní a spisového materiálu Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

8. Ústavní soud úvodem připomíná, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, nikoliv „běžné“ zákonnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a do jejich rozhodovací činnosti může zasáhnout jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva nebo svobody. V nyní posuzovaném případě takové porušení shledal, neboť obecné soudy ve stěžovatelově případě jednak dostatečně neodůvodnily napadená rozhodnutí a jednak při svém rozhodování nesplnily všechny povinnosti plynoucí z ústavně konformní interpretace ustanovení § 88 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,

Sbirka_nalezu-91.indd 414 29.7.20 14:02

upravujícího institut podmíněného propuštění. Relevantní odstavce 1 a 3 tohoto ustanovení zní:

„(1) Soud může odsouzeného podmíněně propustit na svobodu, jestliže odsouzený po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepšení a může se od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného, a

a) odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého nebo podle rozhodnutí prezidenta České republiky zmírněného trestu odnětí svobody, …

(3) Soud při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného za zločin přihlédne také k tomu, zda odsouzený včas nastoupil do výkonu trestu a zda částečně nebo zcela nahradil či jinak odčinil škodu nebo jinou újmu způsobenou trestným činem nebo zda vydal bezdůvodné obohacení získané trestným činem. Jestliže odsouzený vykonával ochranné léčení před nástupem výkonu trestu odnětí svobody nebo v jeho průběhu, přihlédne soud i k projevenému postoji odsouzeného k výkonu ochranného léčení."

A. Institut podmíněného propuštění v judikatuře Ústavního soudu a jeho smysl

9. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby bylo vyhověno žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Posouzení splnění zákonných podmínek je věcí soudcovské úvahy. Je tedy na obecných soudech, aby zkoumaly a posoudily, zda podmínky pro aplikaci tohoto institutu jsou dány a aby své úvahy v tomto směru přiměřeným způsobem odůvodnily. Ústavní soud zásadně respektuje takové nezávislé rozhodnutí obecných soudů; nicméně je povolán zasáhnout, pokud výklad obecných soudů vybočuje ze zásad spravedlivého procesu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 599/14 ze dne 5. 11. 2015 (N 194/79 SbNU 207), nález sp. zn. III. ÚS 4851/12 ze dne 15. 5. 2014 (N 97/73 SbNU 589), nález sp. zn. II. ÚS 715/04 ze dne 1. 12. 2005 (N 219/39 SbNU 323), nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017].

10. Přestože tedy Ústavní soud zpravidla nezasahuje do rozhodování obecných soudů o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, ve výjimečných případech je jeho zásah namístě. Ústavní soud tak v minulosti přikročil k vydání kasačního nálezu, pokud obecné soudy rozhodovaly o podmíněném propuštění na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a opíraly se toliko o informace z doby odsouzení stěžovatele [nález sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439)], pokud své závěry řádně a přesvědčivě neodůvodnily, pokud zákonnou podmínku prognózy vedení řádného života na svobodě posuzovaly pouze na základě minulého chování stěžovatele, resp.

Sbirka_nalezu-91.indd 415 29.7.20 14:02

okolností vztahujících se k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, čímž porušily zákaz dvojího přičítání v rozporu s čl. 40 odst. 5 Listiny, či pokud při rozhodování o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění nerespektovaly princip kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní dle čl. 38 odst. 2 Listiny [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405) a nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37)].

11. Nelze též pominout souvislost rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného s jeho ústavně zaručenou osobní svobodou. Ta přitom může být z určitého úhlu pohledu považována za východisko ostatních základních práv a svobod (Langášek, T. Čl. 8 Osobní svoboda. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 217), neboť jejím omezením dochází *ipso facto* i k omezení jiných základních práv [nález sp. zn. Pl. ÚS 36/17 ze dne 19. 6. 2018 (N 113/89 SbNU 687), bod 38]. Byť tedy Ústavní soud na jedné straně ustáleně připomíná, že samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces [srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 148/02 ze dne 27. 8. 2003 (U 19/31 SbNU 327), nález sp. zn. II. ÚS 2172/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 54/76 SbNU 747) či usnesení sp. zn. I. ÚS 2435/13 ze dne 21. 5. 2014], na druhé straně je třeba pamatovat na to, že řádné naplnění všech požadavků spravedlivého procesu při rozhodování o podmíněném propuštění je velmi podstatné právě z hlediska možných důsledků nesprávného rozhodnutí na životní osud konkrétní osoby i její rodiny.

12. Ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval, že podmíněné propuštění je mimořádný zákonný institut [nález sp. zn. III. ÚS 4851/12 ze dne 15. 5. 2014 (N 97/73 SbNU 589), bod 7; nález sp. zn. III. ÚS 599/14 ze dne 5. 11. 2015 (N 194/79 SbNU 207), bod 8; usnesení sp. zn. I. ÚS 2018/18 ze dne 7. 8. 2018; nález sp. zn. II. ÚS 715/04 ze dne 1. 12. 2005 (N 219/39 SbNU 323)]. Tato mimořádnost spočívá dle judikatury v tom, že soud má možnost, a nikoli povinnost odsouzeného podmíněně propustit (tamtéž). To ovšem neimplikuje, že by snad soudy měly možnost libovolného rozhodování či že by se na toto rozhodování nevztahovala povinnost rozhodovat předvídatelně a přesvědčivě. Český právní systém nezná automatické podmíněné propuštění, ale pouze jeho diskreční variantu; to však neznamená, že soud nemá povinnost odsouzeného podmíněně propustit, pokud odsouzený splnil všechny zákonné podmínky, což bez dalšího vyplývá z požadavku právního státu. Ona mimořádnost tedy nespočívá v tom, že by soud měl možnost zamítnout žádost odsouzeného o podmíněné propuštění, pokud odsouzený naplnil zákonná kritéria. Mimořádným je institut podmíněného propuštění pouze v tom, že sice odsouzenému bylo dříve uloženo vykonat určitý trest, ovšem benevolencí státu jej za určitých podmínek

Sbirka_nalezu-91.indd 416 29.7.20 14:02

nemusí vykonat celý. Lze doplnit, že ostatně ani v praxi není podmíněné propuštění nijak výjimečným institutem, neboť každoročně je podmíněně propouštěno několik tisíc odsouzených, tedy významná část vězeňské populace (srov. Statistickou ročenku Vězeňské stráže České republiky 2017, str. 95).

13. Při každém rozhodování o žádosti o podmíněné propuštění samozřejmě nelze spustit ze zřetele účel tohoto institutu. Ten je v odborné literatuře vymezen takto: „Smyslem podmíněného propuštění je umožnit opustit brány věznice osobám, které během svého pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody dokázaly analyzovat své protiprávní jednání, sebekriticky se k němu postavit, vyvodit z něj poučení a svým aktivním a kladným přístupem ve výkonu trestu odnětí svobody prokázat své polepšení." (Vicherek, R. Současné trendy vývoje podmíněného propuštění. Trestněprávní revue, 2018, č. 1, str. 6 a násl.). Podmíněné propuštění tedy „funguje jako motivační prvek u odsouzeného pachatele, aby se aktivně zapojil v rámci výkonu trestu do programů zacházení, které by měly mít nejen preventivní účinek z hlediska recidivy, ale též integrující a restorativní účinky" (Hulmáková, J. Podmíněné propuštění z pohledu aplikační praxe a vybraných evropských právních úprav. Trestněprávní revue, 2017, č. 2, str. 27 a násl.). Nad rámec toho „možnost podmíněného propuštění ovlivňuje pozitivně vězeňskou atmosféru, dává vězňům perspektivu propuštění, a tím je stimuluje k pozitivním aktivitám a do určité míry i paralyzuje některé negativní účinky pobytu ve vězení" (Šámal, P., Válková, H. K podmíněnému propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Trestněprávní revue, 2012, č. 11–12, str. 249 a násl.). Cílem je tedy opravdová, nikoli formální, změna odsouzeného; formální faktory tak mají hrát minimální roli; je totiž nezbytné rozlišovat mezi pouhou vnější adaptací odsouzeného na podmínky výkonu trestu a jeho skutečnou vnitřní proměnou, která je podstatná pro rozhodnutí o podmíněném propuštění (srov. Novotný, O. O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1969, str. 206; nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 32).

14. Též z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že smysl institutu podmíněného propuštění spočívá v motivování odsouzeného, aby svým chováním a plněním svých povinností ve výkonu trestu prokázal polepšení. Bylo-li dosud odpykanou částí trestu již dosaženo účelu trestem sledovaného, je další výkon trestu nepotřebný a také neodůvodněný. Podmíněné propuštění v sobě navíc obsahuje nástroje pro pokračování procesu resocializace, protože je spojeno se stanovením zkušební doby, eventuálně též s vyslovením dohledu a s uložením přiměřených omezení a povinností (srov. § 89 odst. 2 trestního zákoníku). Hrozící „Damoklův meč" nařízení výkonu zbytku trestu dále snižuje riziko potenciální recidivy [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405), bod 31; obdobně nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37), body 17 až 18;

Sbirka_nalezu-91.indd 417 29.7.20 14:02

nález I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69), bod 39]. Podmíněné propuštění ve správný čas, kdy již byl u odsouzených naplněn účel trestu a ještě nepřevážilo negativní působení vězeňského prostředí a pobytu v něm, tedy napomáhá skutečnému cíli výkonu trestu, jímž je náprava odsouzeného (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 35). Ostatně Česká republika je i v souladu se svými mezinárodními závazky povinna zajistit takové zacházení s vězni, jehož hlavním cílem je jejich převýchova a náprava (čl. 10 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).

15. Východiskem pro posuzování naplnění podmínek pro podmíněné propuštění je tedy hodnocení, zda došlo ke skutečnému polepšení a nápravě odsouzeného, neboť právě náprava odsouzeného nejefektivněji vede k ochraně společnosti, tedy k naplnění účelu trestního práva ve společnosti [nález sp. zn. IV. ÚS 463/97 ze dne 23. 4. 1998 (N 47/10 SbNU 313), nález sp. zn. IV. ÚS 144/05 ze dne 29. 8. 2005 (N 166/38 SbNU 327) či nález sp. zn. III. ÚS 68/04 ze dne 9. 6. 2005 (N 121/37 SbNU 535)].

B. Právo na spravedlivý proces a ústavní požadavky na rozhodování o podmíněném propuštění

16. Podmíněné propuštění upravené v § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku stanoví tři kumulativní podmínky, při jejichž splnění soud odsouzeného podmíněně propustí na svobodu. První, objektivně lehce zjistitelnou, podmínkou je, že odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého trestu; soudy přitom nesmí při splnění dalších podmínek vyžadovat výkon delšího trestu, byly-li ostatní podmínky naplněny. Druhá a třetí podmínka se vztahují k osobě odsouzeného: Ten má prokázat polepšení v důsledku výkonu trestu odnětí svobody (druhá podmínka) a je namístě od něho očekávat, že v budoucnu povede řádný život nebo soud přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného (třetí podmínka). Ustanovení § 88 odst. 3 trestního zákoníku přidává k těmto třem základním (obligatorním) podmínkám tři další podmínky v případě osob odsouzených za zločin: zda odsouzený včas nastoupil do výkonu trestu, zda se pokusil odčinit následky svého činu a jak přistupoval k výkonu ochranného léčení, pokud jej vykonával.

17. Jedna ze stěžejních námitek stěžovatele spočívá v tom, že rozhodnutí obecných soudů jsou rozporuplná, neboť soudy v obou napadených rozhodnutích výslovně uvedly, že se stěžovatel polepšil, ale přitom podle nich nebyla splněna podmínka očekávání vedení řádného života stěžovatele na svobodě. Ústavní soud tedy posuzoval, zda odůvodnění napadených rozhodnutí neporušila stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, jehož součástí je mimo jiné požadavek řádného odůvodnění vydaného rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-91.indd 418 29.7.20 14:02

18. Požadavek řádného odůvodnění soudního rozhodnutí má v právním státě několik účelů: slouží k omezení či vyloučení libovůle [nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257)] a seznámení účastníků řízení s důvody, na kterých soud založil své rozhodnutí, a tedy zvýšení přesvědčivosti rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 13. 8. 2018 (N 135/90 SbNU 227), bod 21; nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151)]; zvyšuje též kontrolovatelnost soudního rozhodování veřejností; navíc koreluje s právem účastníků řízení přednášet návrhy, argumenty a námitky a vytváří předpoklad pro účinné uplatňování opravných prostředků, které má účastník řízení k dispozici [viz Kmec, J. Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP). In Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 757–758]. Jednoduše řečeno, v právním státě „je nepřípustné, aby se stát dopouštěl zásahů do práv jednotlivce bez toho, [aby] tento zásah odůvodnil, resp. bez toho, [aby] jednotlivce seznámil s jeho logickým a spravedlnosti odpovídajícím právním základem“ [Pospíšil, I. Právo na spravedlivý proces (čl. 36) In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer: Praha, 2012, str. 743].

19. Obdobně i odborná literatura zabývající se rozhodováním o trestech, pod které je možné podřadit též rozhodování o podmíněném propuštění, zdůrazňuje potřebu udávat důvody pro uložené tresty, tak aby rozhodnutí o nich bylo přesvědčivé pro účastníky a omezovalo rozdílné přístupy mezi soudci a soudy [srov. Thomas, D. A. Sentencing: some current questions. In Pennington, D. C., Lloyd-Bostock, S. (eds.). The psychology of sentencing: Approaches to consistency and disparity. Oxford: Centre for Socio-legal Studies, 1987, str. 22; Hawkins, K. Order, rationality and silence: Some reflections on criminal justice decision-making. In Gelsthorpe, L., Padfield, N. (eds.). Exercising discretion: Decision-making in the criminal justice system and beyond. Cullompton: Willan Publishing, 2003, str. 212].

20. Další podstatný důvod, proč je třeba kvalitně odůvodňovat rozhodnutí o podmíněném propuštění, spočívá v tom, že takové odůvodnění svědčí o pečlivé úvaze soudce, čímž tento požadavek v důsledku vede k lepší identifikaci těch odsouzených, kteří mají předpoklady pro osvědčení se, zejména pro vedení řádného života po podmíněném propuštění (Vicherek, R. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Brno, 2012. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/gl4u2/>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta; dále jen „Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše“; str. 173–174). Požadavek na detailnější odůvodnění soudních rozhodnutí, společně s jasněji definovanými principy, na základě kterých soudy rozhodují, tak přispívá ke kvalitnějšímu rozhodování soudů, v důsledku čehož by díky snižování recidivy měl byl naplňován

Sbirka_nalezu-91.indd 419 29.7.20 14:02

i nejobecnější účel trestního práva, ochrana společnosti [nález sp. zn. IV. ÚS 463/97 ze dne 23. 4. 1998 (N 47/10 SbNU 313), nález sp. zn. IV. ÚS 144/05 ze dne 29. 8. 2005 (N 166/38 SbNU 327) či nález sp. zn. III. ÚS 68/04 ze dne 9. 6. 2005 (N 121/37 SbNU 535)].

21. Požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí je dále úzce spojen i s principy právní jistoty a předvídatelnosti práva; pouze kvalitně odůvodňovaná rozhodnutí omezují prostor pro případnou svévoli a zajišťují i podobné posuzování podobných případů [nález sp. zn. II. ÚS 1189/15 ze dne 13. 12. 2016 (N 240/83 SbNU 739)]. Tento požadavek je o to naléhavější za situace, kdy právní úprava, na jejímž základě se rozhoduje, je tvořena jen velmi obecnými principy. Pokud je totiž zákonná úprava velmi obecná a zároveň dlouhodobě a systematicky nedochází k řádnému a konkrétnímu odůvodňování soudních rozhodnutí, osoby zvažující podání k soudu neví – a ani vědět nemohou –, jaká rozhodnutí mohou očekávat, a též soudy, bez bližších vodítek, mohou rozhodovat velmi arbitrárně. Principy právní jistoty a předvídatelnosti práva jsou potom výrazně oslabeny a narušeny. To se týká i oblasti rozhodování o podmíněném propuštění, kde je zákonná úprava formulována dosti obecně, a navíc se zde neuplatí ani sjednocující role Nejvyššího soudu. S ohledem na zmíněné ústavní principy právní jistoty a předvídatelnosti práva je však nezbytné, aby odsouzeným bylo předem zřejmé, jak soudy vykládají jednotlivé podmínky stanovené zákonem a které skutečnosti jsou klíčové zejména při posuzování splnění podmínek polepšení a očekávání vedení řádného života. Proto je třeba trvat na řádném odůvodňování rozhodnutí o podmíněném propuštění; na jednotnost tohoto rozhodování pak musí dohlížet především soudy druhého stupně.

22. I v řízení o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění jsou tedy soudy povinny svá rozhodnutí řádně, přesvědčivě a logicky odůvodnit. Jak Ústavní soud připomněl již v nálezu sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439), v řízení je nezbytné opatřit dostatek aktuálních skutkových podkladů, z nichž je možno s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti usoudit, zda a případně nakolik dosavadní výkon trestu splnil u odsouzeného svůj předpokládaný účel, byť vzhledem k povaze věci bude úsudek soudu v tomto ohledu vždy ohrožen jistým stupněm rizika nesprávnosti. Mimo jiné si tedy nelze vystačit pouze s informacemi o trestní minulosti odsouzeného, a to především při hodnocení podmínky očekávání vedení řádného života v budoucnu (to by mohlo vést i k porušení ústavního zákazu dvojího přičítání). Naopak zásadně je třeba zjistit a zohlednit též aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy a jeho možné vnitřní proměně (srov. nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 32). Pokud obecné soudy tuto povinnost nesplní či pokud zjištěné relevantní skutečnosti řádně nezohlední, mohou porušit právo odsouzeného

Sbirka_nalezu-91.indd 420 29.7.20 14:02

na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [nález sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439), nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37) a nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (N 4/84 SbNU 69), bod 22]. Opatřené podklady tedy soudy musí řádně zhodnotit; přitom jejich úvaha musí být věrohodná, logická a s dostatečnou oporou mimo jiné i v návrzích a podáních účastníků řízení [nález sp. zn. III. ÚS 290/06 ze dne 28. 6. 2007 (N 108/45 SbNU 459)]. Odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti (nález sp. zn. I. ÚS 3755/17 ze dne 13. 8. 2018, bod 21).

23. V případě stěžovatele obecné soudy ve svých rozhodnutích ve smyslu § 88 odst. 1 trestního zákoníku konstatovaly, že kromě objektivně poznatelné podmínky vykonání stanovené délky trestu stěžovatel naplnil i podmínku polepšení. Polepšení stěžovatele soudy shledaly na základě jeho hodnocení věznicí, z něhož vyplynulo, že stěžovatel byl dosud třicetkrát kázeňsky odměněn, kázeňsky trestán nebyl a postupně si vytváří podmínky pro podmíněné propuštění. Naopak však podle obecných soudů u stěžovatele nebyla naplněna podmínka očekávání vedení řádného života, a to zejména s ohledem na jeho předchozí trestnou činnost, které se podle soudů „dopouštěl znovu a znovu", přičemž nevyužil ani šanci předchozích podmíněných propuštění v letech 1996 a 2000. Žádný pozitivní vliv navíc na stěžovatele podle obecných soudů nemělo ani jeho rodinné prostředí. Skutečnost, že stěžovatel měl zajištěnu pracovní pozici, naproti tomu soudy nepokládaly za příliš významnou, poukazujíce na to, že trestnou činnost páchají i lidé se zajištěným zaměstnáním. Ve smyslu § 88 odst. 3 trestního zákoníku pak obecné soudy zhodnotily, že stěžovatel dosud neučinil vyčerpávajícím způsobem kroky svědčící o snaze o odčinění způsobené škody, a to proto, že poškozeným zaslal jen jeden dopis, který nebyl vždy datovaný, a bez potvrzení o doručení poškozenému.

24. Takové odůvodnění Ústavní soud nepovažuje za náležité a založené na dostatečných skutkových podkladech a nakonec ani za logické. Toto odůvodnění především nezbytným způsobem nereflektuje aktuální informace o stěžovateli, které by mohly svědčit o jeho vnitřní proměně a změně náhledu na jeho minulé společensky škodlivé jednání. Obecné soudy tedy na jedné straně uzavřely, že se stěžovatel ve výkonu trestu polepšil, na druhou stranu ovšem podle nich nelze očekávat, že by vedl řádný život, a to s ohledem na to, jak se choval v minulosti. Takové posouzení si vnitřně odporuje.

25. Problematičnost posouzení obecných soudů se přitom týká jak podmínky polepšení, tak podmínky prognózy řádného života stěžovatele, resp. i dalších aspektů odůvodnění obecných soudů, jak bude blíže

Sbirka_nalezu-91.indd 421 29.7.20 14:02

rozebráno v části III.C nálezu. Obecné soudy sice ve prospěch stěžovatele posoudily podmínku jeho polepšení za splněnou, fakticky se však ve svých rozhodnutích vůbec nevěnovaly tomu, zda je pozitivní chování při výkonu trestu známkou skutečné změny životního postoje a náhledu stěžovatele. Naopak podmínku budoucího vedení řádného života zhodnotily takřka výlučně na základě minulého chování stěžovatele, včetně dvou neúspěšných podmíněných propuštění z výkonu trestu, k nimž došlo před 21, resp. 17 lety (kdy navíc i stěžovatel byl ve věku 21, resp. 25 let), a to navíc chování, které už se promítlo do předchozích trestních rozhodnutí o stěžovateli. Obecné soudy se naopak vůbec nezabývaly tím, zda stěžovatel v aktuálním výkonu trestu činí kroky a snaží se, aby se napravil a v budoucnu již k páchání trestné činnosti nepřistupoval, či tím, jak aktuálně nahlíží na svou předchozí trestnou činnost, zda identifikoval okolnosti, které ho k ní vedly, a zda překonal subjektivní příčiny svého minulého závadného jednání. Dokonce se soudy nezabývaly ani aktuálním rodinným zázemím stěžovatele, ale opět odkázaly na předchozí zkušenost s ním, starou šest a více let; nezajímaly se o to, jaké jsou aktuální vazby mezi stěžovatelem a jeho rodinou a blízkými či například do jaké míry by mu tito mohli být oporou a pomocí při vedení řádného života na svobodě po případném podmíněném propuštění. Naproti tomu aktuální informaci o stěžovatelově zajištěném zaměstnání pro případ podmíněného propuštění soudy odmítly fakticky jako bezpředmětnou, a to opět bez jakéhokoli bližšího vysvětlení zohledňujícího konkrétní situaci stěžovatele. Přestože tedy soudy tvrdí, že paušálně nevyloučily možnost stěžovatelova podmíněného propuštění z aktuálního výkonu trestu odnětí svobody, není vůbec zřejmé, co by reálně stěžovatel mohl učinit pro to, aby změnily své rozhodnutí, pokud svůj závěr o nedostatku prognózy vedení řádného života soudy založily v zásadní a téměř výlučné míře na předchozím jednání a situaci stěžovatele, starých větší počet let, které už zkrátka nelze změnit.

26. Obecné soudy tedy v napadených usneseních, kterými zamítly stěžovatelovu žádost o podmíněné propuštění, shledaly, že se stěžovatel polepšil, aniž se řádně věnovaly skutečnostem svědčícím o jeho možném polepšení. Navzdory shledání polepšení však došly k závěru, že od stěžovatele nelze očekávat vedení řádného života v budoucnu, a to primárně vzhledem k jeho trestní minulosti, aniž se ovšem věnovaly okolnostem, které vedly stěžovatele k páchání trestné činnosti. Takovéto odůvodnění není řádné, konkrétní ani logické; ba naopak je vnitřně rozporné. Napadenými usneseními proto bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

27. Ústavní soud nicméně zároveň konstatuje, že případ stěžovatele a nedostatečné odůvodnění rozhodnutí obecných soudů v jeho případě jsou ukázkou a důsledkem systémového problému spočívajícího

Sbirka_nalezu-91.indd 422 29.7.20 14:02

v nevyjasněnosti konkrétních podmínek a kritérií pro podmíněné propuštění. Sama zákonná úprava podmíněného propuštění používá namnoze neurčité pojmy, jejichž obsah dosud nebyl jednotnou interpretací vyjasněn ani v praxi. Taková situace ovšem narušuje principy právní jistoty a předvídatelnosti práva, které se vztahují i na oblast podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, jak bylo zmíněno výše. Důraz na jasnost a jednoznačnost podmínek a kritérií pro podmíněné propuštění je ostatně kladen i v mezinárodněprávních dokumentech, především v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2003) 22, o podmíněném propuštění (viz bod 18 přílohy k doporučení). Jak již bylo naznačeno shora, pokud není stanovena jednotná a bližší interpretace zákonem používaných neurčitých pojmů, resp. pokud i v praxi přetrvává neurčitost podmínek pro podmíněné propuštění, existuje prostor pro libovůli v soudním rozhodování, která je ústavně nepřijatelná. S ohledem na ústavní principy právní jistoty a předvídatelnosti práva je nezbytné, aby odsouzení mohli předem vědět, jaké kritéria a skutečnosti budou podstatné při posuzování jejich žádosti o podmíněné propuštění a za jakých okolností mohou být podmíněně propuštěni. Nutno dodat, že takové vyjasnění právní úpravy a kritérií pro podmíněné propuštění odsouzených by bylo prospěšné i pro samotné soudy rozhodující v těchto věcech; neboť je vždy obtížné rozhodovat, jakož i kvalitně a ústavně konformně odůvodňovat svá rozhodnutí, není-li zcela zřejmé, na základě jakých okolností rozhodnutí činit a co při nich posuzovat.

28. Stávající právní úprava, v textuální zákonné podobě ani doplněná o soudní praxi, ovšem uvedeným požadavkům a principům nevyhovuje. Kritika zákonné úpravy podmíněného propuštění pro neurčitost, ba „obrovskou nečitelnost“ se ostatně opakovaně objevuje i v odborné literatuře (Schneedörfler, P. Tři podmínky – poznámky k institutu podmíněného propuštění. Státní zastupitelství, 2018, č. 2, str. 35). Mnozí autoři kritizují především nejasnost a neurčitost zákonných podmínek prokázání polepšení a očekávání vedení řádného života odsouzeného, u nichž není zřejmé, co si pod nimi představit (např. Drápal, J. Individualizace trestů v České republice: Jak určujeme tresty a co o tom víme? Státní zastupitelství, 2018, č. 1, str. 16; podobně Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 5). Tato nejednoznačnost pak vede k neopodstatněným rozdílům mezi soudy i soudci při rozhodování o podmíněném propuštění, které jsou zjevné na první pohled (Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 5; Schneedörfler, P. Tři podmínky – poznámky k institutu podmíněného propuštění. Státní zastupitelství. 2018, 2, str. 35).

29. Sama neurčitost právní úpravy samozřejmě soudy, které ji mají aplikovat, nezbavuje povinnosti ji blíže interpretovat ústavně konformním způsobem, a tak konkretizovat; a to za použití teleologického výkladu, reflektujíce smysl a účel institutu podmíněného propuštění (k němu viz výše

Sbirka_nalezu-91.indd 423 29.7.20 14:02

body 13 až 14). Tyto interpretace a konkretizace podmínek pro podmíněné propuštění by pak navíc měly být v podstatných rysech jednotné napříč rozhodováním různých soudů. V tomto ohledu je třeba do budoucna klást větší důraz na sjednocovací roli soudů druhého stupně a na soft-law mechanismy sjednocující soudní praxi napříč republikou.

30. Nicméně vzhledem k tomu, že dosud nejsou jasné principy a východiska, z nichž soudy vycházejí, resp. mají vycházet při rozhodování o podmíněném propuštění, vyvstávají problémy v oblastech předvídatelnosti práva a právní jistoty i rovnosti mezi účastníky, a nakonec i v oblasti řádného odůvodnění rozhodnutí. Ústavní soud chápe, že je pro soudy velmi obtížné řádně odůvodnit rozhodnutí o podmíněném propuštění, nejsou-li blíže vyjasněna relevantní hlediska a aspekty, které je třeba v řízení zkoumat; byť tato situace ze soudů nesnímá povinnost dodržovat všechny principy spravedlivého procesu i v daném řízení. I výzkum v minulosti došel k závěru, že je to právě neurčitost zákonných ustanovení, která vede k častému nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí o podmíněném propuštění (srov. Rozum, J. a kol. Institut dohledu u podmíněného propuštění: Závěrečná zpráva z výzkumu. Praha: IKSP, 2014, str. 101–102; dostupné z: http://www.ok.cz/iksp/docs/298.pdf). Za popsaného stavu, kdy existuje systémový problém zákonné úpravy i justiční praxe, která nebyla schopna velmi neurčitě vymezené zákonné podmínky podmíněného propuštění uspokojivě a jednotně vyjasnit, může být výrazně ohroženo právo odsouzených na spravedlivý proces, a to ve více aspektech. Právě k tomu ostatně došlo i v případě stěžovatele, jehož právo na spravedlivý proces bylo napadenými rozhodnutími porušeno. Za této situace, která je ústavně nevyhovující, Ústavní soud s cílem zvýšení právní jistoty a předvídatelnosti právní úpravy a rozhodování o podmíněném propuštění přistoupil k upřesnění výkladu jednotlivých neurčitých pojmů, které jsou podstatné při tomto rozhodování a k jejichž nevhodné a nedostačující interpretaci došlo i v projednávaném případě stěžovatele.

C. Interpretace podmínek podmíněného propuštění uvedených v § 88 odst. 1 a 3 trestního zákoníku

31. Zákonná úprava podmíněného propuštění stanoví v § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku tři základní kumulativní podmínky, při jejichž splnění soud odsouzeného podmíněně propustí na svobodu. První, objektivně lehce zjistitelnou, podmínkou je, že odsouzený vykonal alespoň polovinu uloženého trestu; přitom při splnění ostatních zákonných podmínek soudy nesmí vyžadovat výkon delšího trestu. Druhá a třetí podmínka se pak vztahují k osobě odsouzeného: ten má jednak prokázat polepšení v důsledku výkonu trestu odnětí svobody a jednak od něj musí být možno očekávat, že v budoucnu povede řádný život, případně soud může přijmout

Sbirka_nalezu-91.indd 424 29.7.20 14:02

záruku za dovršení jeho nápravy. Pro odsouzené za zločin potom § 88 odst. 3 trestního zákoníku k uvedeným třem základním (obligatorním) podmínkám přidává ještě další tři skutečnosti, k nimž soud při svém rozhodování přihlédne: zda odsouzený včas nastoupil do výkonu trestu, zda se pokusil odčinit následky svého činu a jak přistupoval k výkonu ochranného léčení, pokud jej vykonával.

32. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že podmínky podmíněného propuštění je vždy třeba interpretovat tak, že nelze judikatorně zcela vyloučit možnost podmíněného propuštění pro jakkoli definovanou skupinu odsouzených, a to ani u chronických recidivistů či pachatelů velmi závažné kriminality, pokud zákonodárce obecně připustil možnost podmíněného propuštění u všech odsouzených. Každý případ je třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného, neopomíjeje též jeho možný vývoj a nápravu v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a další relevantní aktuální informace [nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, body 30 a 32; nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405); nález sp. zn. III. ÚS 611/2000 ze dne 22. 3. 2001 (N 51/21 SbNU 439)]. Nelze tedy souhlasit s některými názory odborné literatury, že na podmíněné propuštění má nárok jen osoba, která dosud podmíněně propuštěna nebyla, či že nelze podmíněně propustit osoby, které vykonávají opakovaně delší tresty odnětí svobody (srov. Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 61–62, 65 a 69). Institut podmíněného propuštění, tak jak je upraven trestním zákoníkem, nabízí naději všem (byť i s různě odstupňovanými zmírněními či zpřísněními); jeden každý odsouzený se dle zákonodárce může polepšit a napravit, ať již má za sebou jakoukoli minulost. Ač je sice pravděpodobné, že určité skupiny odsouzených budou podmíněně propouštěny výrazně méně často než jiné, nelze žádnému odsouzenému upřít možnost prokázat polepšení a prognózu řádného života, a tedy možnost být podmíněně propuštěn za splnění zákonných podmínek. Opačný přístup by byl v přímém protikladu ke smyslu podmíněného propuštění v současném zákonném pojetí, individualizaci trestů a nepřímo i k lidské důstojnosti.

a) Podmínka polepšení

33. Polepšení může podle zákonné úpravy odsouzený prokázat po právní moci rozsudku, zejména ve výkonu trestu svým chováním a plněním svých povinností. Je přitom zřejmé, že ne každý aspekt chování či plněná nebo neplněná povinnost odsouzeného značí jeho polepšení či nepolepšení a může být relevantní při posouzení této podmínky. Tak například nedodržování striktního vězeňského režimu – kupříkladu nedbalým stlaním postele – může být považováno za neplnění si svých povinností, avšak

Sbirka_nalezu-91.indd 425 29.7.20 14:02

nutně neznamená, že se odsouzený nepolepšil. Chování a plnění povinností odsouzeného je tak třeba posuzovat právě ve světle možného polepšení. Polepšení může příkladmo nasvědčovat, pokud se odsouzený účastní programů určených k předcházení trestné činnosti, rozezná a reflektuje okolnosti, které v minulosti přispěly k tomu, že páchal trestnou činnost, pracuje, přestože před nástupem nebyl dlouhodobě zaměstnán, zlepšuje své znalosti a schopnosti s cílem uplatnit se ve společnosti, získává náhled na svoji trestní minulost a upřímně lituje svého jednání nebo pokud ve výkonu trestu výrazně neporušuje své povinnosti (například opakovaným užíváním omamných látek). Obecně ovšem není vhodné vycházet pouze z počtu nasbíraných kázeňských odměn či trestů; takové číslo bez uvedení, za co byly uloženy, je nevypovídající z hlediska polepšení a nápravy, navíc nelze pominout ani odlišnou a v čase se proměňující praxi jednotlivých věznic při udělování kázeňských odměn a trestů. Při zvažování, zda se odsouzený polepšil, je tak třeba primárně hodnotit, za co mu byly uloženy kázeňské odměny či tresty, nikoli však kolik mu jich bylo uloženo. Za znak či projev polepšení či nepolepšení odsouzeného nelze bez bližšího odůvodnění považovat jednoduché skutečnosti nenavázané na změnu jeho vnitřního postoje, jako třeba uklizení podlahy či naopak nepořádek na cele. Lze mít za to, že každý odsouzený žádající o podmíněné propuštění by zpravidla měl získat alespoň nějakou kázeňskou odměnu. Pokud se tak nestalo nebo pokud má odsouzený nezahlazený kázeňský trest, je to signál naznačující, že k polepšení nemuselo dojít. Nelze však souhlasit s názorem v praxi někdy uplatňovaným, že v takových případech není vůbec namístě uvažovat o podmíněném propuštění (srov. Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 52–53). I v takových případech je totiž nutné zkoumat argumenty a jiné skutečnosti, které mohou svědčit o skutečném polepšení odsouzeného, bez ohledu na neexistenci kázeňských odměn či naopak existenci nezahlazených kázeňských trestů. Pokud obecné soudy ustáleně opakují, že smysl podmíněného propuštění nespočívá v tom, aby byli odsouzení po odpykání stanovené doby propuštěni na svobodu jen za dobré chování či za dobrou práci ve výkonu trestu (s čímž Ústavní soud souhlasí), pak by samy neměly podmínku polepšení hodnotit mechanicky toliko podle počtu odměn a kázeňských trestů, tedy podle „dobrého chování“ odsouzeného žádajícího o podmíněné propuštění.

34. Při posuzování chování a plnění povinností odsouzeného ve výkonu trestu je dále nutno reflektovat celý průběh výkonu trestu a vývoj odsouzeného v tomto průběhu. Odnětí svobody a mnoha na svobodu navázaných práv může být pro odsouzené šokem, přičemž přivyknutí si na vězeňský režim může být pro některé z nich často problematické. Nelze proto mechanicky hodnotit celý výkon trestu bez zohlednění běhu času a zvážení vývoje odsouzeného, zejména je-li vykonáván trest v delší výměře. Naopak

Sbirka_nalezu-91.indd 426 29.7.20 14:02

je třeba zdůraznit, že zákon požaduje prokázání polepšení k době rozhodování o podmíněném propuštění. Pokud tedy odsouzený v prvotní fázi výkonu trestu ukazoval známky polepšení, ale v době předcházející rozhodnutí o podmíněném propuštění se choval opačným způsobem, soud takové jednání jistě nebude definovat jako polepšení; a podobně ani neplnění povinností v počátku výkonu trestu nutně neznamená, že se odsouzený nepolepšil později. Byť tedy výkon trestu tvoří jeden celek (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 1363/17 ze dne 18. 7. 2017, bod 13), pro účely podmíněného propuštění lze rozlišovat různé fáze adaptace, a to zejména v případě delších nepodmíněných trestů odnětí svobody. Dřívější porušení povinností odsouzeným jistě může mít vliv na rozhodnutí o tom, že se odsouzený nepolepšil. Pokud však svým pozdějším jednáním odsouzený prokázal, že se polepšil a že se snaží minimalizovat pravděpodobnost páchání trestné činnosti po případném podmíněném propuštění, pak ono dřívější porušení jeho povinností samo, a při splnění ostatních zákonných podmínek, nemůže zamezit pozitivnímu rozhodnutí soudu o podmíněném propuštění.

35. Právě vytknutá negativní praxe soudů se uplatnila i v projednávaném případě stěžovatele. U něj sice obecné soudy shledaly podmínku polepšení za splněnou, nicméně přesto je nutno zmínit, že tento závěr soudy učinily takřka výlučně na základě počtu odměn a kázeňských trestů udělených stěžovateli. Přestože tento údaj nepochybně značí, že stěžovatel chvályhodně plní své povinnosti v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a snaží se, už z něj nutně nevyplývá, že se stěžovatel skutečně polepšil. Otázce, zda je pozitivní chování při výkonu trestu známkou skutečné změny životního postoje stěžovatele (což je vskutku možné a stěžovatel měl v průběhu šesti let výkonu trestu jistě mnoho příležitostí dojít výrazné změny v náhledu na své životní postoje a prokázat svou vnitřní změnu a polepšení), se však obecné soudy v napadených rozhodnutích nijak blíže nevěnovaly a kupříkladu už vůbec nezkoumaly, jaké je bližší chování stěžovatele ve výkonu trestu či za co mu jsou kázeňské odměny udělovány.

b) Podmínka očekávání vedení řádného života

36. Podmínka prokázání polepšení je úzce svázána s další podmínkou, která se týká předpokladu vedení řádného života odsouzeného v budoucnu, jež logicky (ne však nutně) navazuje na polepšení. Zatímco tedy polepšení sleduje aktivitu a změnu odsouzeného v blízké minulosti, popřípadě v přítomnosti, očekávání vedení řádného života je orientováno do budoucna. Dotčená podmínka přitom existuje ve dvou variantách; alternativou k očekávání vedení řádného života od samotného odsouzeného je přijetí záruky za dovršení jeho nápravy. V obou případech se nicméně předpokládá, že pozitivní proces, který byl započat v průběhu výkonu trestu a který nasvědčuje proměně odsouzeného, bude pokračovat

Sbirka_nalezu-91.indd 427 29.7.20 14:02

po propuštění. Není přitom vyžadováno stoprocentní přesvědčení o tom, že odsouzený nespáchá další trestný čin; očekávání vedení řádného života, resp. dovršení nápravy odsouzeného v budoucnu je ze své podstaty předpokladem pravděpodobnostním.

37. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil k interpretaci neurčitého pojmu „řádný život". V nálezu sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017 (N 151/86 SbNU 527) v kontextu podmíněného odložení trestu odnětí svobody Ústavní soud uvedl, že pod tímto pojmem je dnes nutné chápat spíše minimální rámec vedení řádného života, který společnost v zásadě požaduje od všech občanů a který se vyznačuje především nepácháním trestných činů či nepácháním opakovaných přestupků (u osob již odsouzených je na tomto nutné trvat nejpřísněji zejména v souvislosti s činností, pro kterou tyto osoby již byly odsouzeny; srov. i usnesení sp. zn. III. ÚS 1745/10 ze dne 15. 7. 2010). V konkrétním případě přitom může být potřebné zavázat odsouzeného ještě dalšími omezeními či povinnostmi nad onen minimální rámec respektování právních norem, který je společný pro všechny odsouzené. V takové situaci by soud měl tyto další omezení či povinnosti stanovit výslovně. Uložené omezení či povinnosti by přitom měly vycházet z poznání charakteristik a specifik odsouzeného a měly by jej vést k vedení správného života (např. skrze získání vhodné pracovní kvalifikace či skrze zákaz návštěv nevhodných prostředí či styku s určitými osobami, srov. nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, body 20–21).

38. Od uvedeného vymezení pojmu „řádný život", který se vyznačuje především nepácháním trestných činů či nepácháním opakovaných přestupků, a to zejména „v souvislosti s činností, pro kterou byl[a] [dotčená osoba] již odsouzen[a]" (usnesení sp. zn. III. ÚS 1745/10 ze dne 15. 7. 2010; nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, bod 21), není důvod se odchylovat ani v kontextu podmíněného propuštění. I zde je tedy namístě jej chápat právě jako minimální rámec vedení řádného života, tedy jako očekávání nepáchání další trestné činnosti. Naopak od odsouzených, jejichž negativní rysy se často utvářely celá dlouhá léta, nelze očekávat, „aby najednou byli dokonalejší než dokonalí" (Novotný, O. O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1969, str. 213; nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, bod 24). Přitom i jim soudy mohou podle § 89 odst. 2 trestního zákoníku navíc uložit přiměřená omezení a přiměřené povinnosti uvedené v § 48 odst. 4 trestního zákoníku směřující k tomu, aby podmíněně propuštěný odsouzený vedl řádný život. Účelem takových omezení či povinností je předcházet riziku páchání další trestné činnosti.

39. Jako *obiter dictum* potom Ústavní soud poznamenává, že stát by měl v souladu s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2003) 22, o podmíněném propuštění, zavést systém analyzující a předpovídající rizika konkrétních odsouzených, který by soudci mohli používat jako

Sbirka_nalezu-91.indd 428 29.7.20 14:02

objektivní pomůcku při stanovování předpovědi vedení řádného života (viz bod 37 přílohy k doporučení). V současnosti soudcům nezbývá než činit předpověď o tom, zda bude odsouzený znovu páchat trestnou činnost či nikoli, pouze na základě své profesní a životní zkušenosti, což i přes snahu soudců může vést k dojmu, že jejich rozhodování je spíše subjektivního než objektivního rázu. Pokud zákon ukládá předpovídat riziko páchání trestné činnosti, bylo by namístě, aby subjektivní rozhodnutí soudu bylo podpořeno objektivně odborně zpracovanou předpovědí. Vzhledem k tomu, že stát nevytvořil takový nástroj nabízející spolehlivou předpověď trestní budoucnosti odsouzeného, dnes k rozhodování dochází jen na základě omezených údajů, které mají soudci k dispozici.

40. Jak vyplývá z odborné literatury vycházející z podrobného studia praxe, soudy při rozhodování o podmíněném propuštění primárně zkoumají, zda bude mít odsouzený po případném propuštění zajištěné zaměstnání (či jiný zdroj příjmů) a ubytování, zda udržoval kontakt s rodinou či jinými blízkými a jaká je jeho širší trestní minulost, včetně možných předchozích propuštění na svobodu (Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 56–57). Tyto okolnosti, vztahující se k materiálnímu a sociálnímu zázemí odsouzeného, ovlivňují možnost reintegrace odsouzeného do společnosti, a tedy jsou vskutku relevantní při rozhodování o podmíněném propuštění. Se zajištěním uvedených potřeb (zaměstnání, ubytování) přitom odsouzeným často pomáhají Probační a mediační služba České republiky, sociální kurátoři či jiné organizace zaměřené na resocializaci propuštěných, jejichž podklady proto mohou hrát významnou roli při rozhodování o podmíněném propuštění.

41. Obecně relevantním je pak samozřejmě též faktor trestní minulosti odsouzeného, byť je třeba zdůraznit, jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu, že prognóza vedení řádného života se vztahuje k budoucnosti, tj. k době po eventuálním propuštění z výkonu trestu, a na její nedostatek tedy nelze usuzovat výlučně na základě minulého chování odsouzeného. Pokud by navíc závěr soudu o nenaplnění podmínky očekávání budoucího řádného života odsouzeného byl založen primárně na okolnostech či důvodech, které hrály roli dříve při uložení samotného trestu odnětí svobody, došlo by navíc i k porušení zákazu dvojího přičítání vyplývajícího z principu *ne bis in idem* dle čl. 40 odst. 5 Listiny [nález sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405), body 25 až 27; nález sp. zn. II. ÚS 2503/16 ze dne 4. 10. 2016 (N 185/83 SbNU 37), bod 16; nález I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 23]. Jak tedy Ústavní soud explicitně vysvětlil v nálezu sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017 (bod 32), trestní minulost odsouzeného obecně představuje také důležité hledisko při posuzování splnění podmínek podmíněného propuštění, nicméně hodnocení prognózy vedení řádného života v budoucnu zásadně nemůže být založeno jen

Sbirka_nalezu-91.indd 429 29.7.20 14:02

na ní. Naopak je při něm nutné zohlednit i další, zejména aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy i prostředí, v němž by se ocitl po případném podmíněném propuštění na svobodu, a zabývat se též okolnostmi spáchané trestné činnosti při zaměření na míru překonání subjektivních příčin této trestné činnosti na straně odsouzeného.

42. Ani trestní minulost odsouzeného tedy nelze hodnotit mechanicky, tedy například sledovat jen počty minulých odsouzení či nevyužitých šancí podmíněného propuštění. Bez zasazení do kontextu kriminální kariéry a života odsouzeného není samo o sobě určující, kolikrát byl odsouzený trestán, kolikrát byl ve výkonu trestu odnětí svobody či kolikrát se neosvědčil po podmíněném propuštění. Jak Ústavní soud naznačil již výše (viz bod 32 tohoto nálezu), žádná z těchto skutečností nemůže sama o sobě vyloučit možnost podmíněného propuštění, pokud odsouzený opravdově změnil svůj život. Kritika opačné, nepřijatelně zjednodušující a mechanické praxe ostatně zaznívá i v odborné literatuře: „Soudy a státní zástupci ale velice často předjímají, že spáchaná trestná činnost v minulosti vede automaticky k nejisté prognóze vedení řádného života. A jedinou oporou pro jejich názor je právě ona v minulosti páchaná trestná činnosti. Opomíjí pak vše ostatní, co odsouzený předkládá. Jeho další život, průběh výkonu trestu, hodnocení věznice, absolvované programy, spolupráci s třetími stranami včetně [Probační a mediační služby České republiky] nebo připojení se ředitele věznice. Často nechávají bez povšimnutí i vlastní iniciativu odsouzeného a vše, čím si prošel on sám, a jak se na další život připravil. Takto nastavené podmíněné propuštění svoji funkci jistě neplní.“ (Schneedörfler, P. Tři podmínky – poznámky k institutu podmíněného propuštění. Státní zastupitelství, 2018, č. 2, str. 35).

43. Při interpretaci kriminální minulosti odsouzeného soudy musí dbát na to, jakou vypovídající hodnotu jednotlivé informace mají. Při hodnocení prognózy řádného života není obecně vyloučeno zohlednění celé trestní minulosti odsouzeného, například včetně starších a již zahlazených odsouzení (zahlazení odsouzení ve smyslu § 106 trestního zákoníku má mít důsledky primárně v občanském a pracovním životě, popřípadě při interpretaci vybraných ustanovení trestního zákoníku, která na zahlazení pamatují; srov. i Draštík, A. a kol. Trestní zákoník: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, § 106, body 3 a 4). Na druhou stranu ovšem kupříkladu ojedinělé trestné jednání odsouzeného staré několik desetiletí nemůže takřka nic vypovídat o tom, zda lze očekávat, že nyní po případném propuštění odsouzený povede řádný život. Podobně jako tomu je u relevance kázeňských odměn a trestů pro posouzení polepšení odsouzeného, ani hodnocení očekávání vedení řádného života nelze založit na pouhých počtech odsouzení či výkonů nepodmíněného trestu odnětí svobody. Takové údaje jsou příliš zobecňující pro úsudek o možném budoucím vedení řádného

Sbirka_nalezu-91.indd 430 29.7.20 14:02

života odsouzeného v konkrétním případě. Je tak nutné analyzovat vývoj trestné činnosti odsouzeného z hlediska její frekvence a závažnosti, a to zejména v letech předcházejících spáchání trestného činu, za který odsouzený vykonává trest. Je přitom třeba mít na paměti, že podle kriminologických výzkumů dochází k opouštění kriminální dráhy postupně; jedná se tedy o delší proces, nikoli jednorázovou změnu [srov. Bottoms, A., Shapland, J. 2014. Can Persistent Offenders Acquire Virtue? Studies in Christian Ethics, 2014, 27(3), str. 318–333; Farrall, S., Bottoms, A., Shapland, J. Social structures and desistance from crime. European Journal of Criminology, 2010, 7(6), str. 546–570; Shapland, J., Bottoms, A. Reflections on social values, offending and desistance among young adult recidivists. Punishment & Society, 2011, 13(3), str. 256–282]. A tak například pokud se prodlužují doby mezi pácháním jednotlivých trestných činů odsouzeným, může to značit spíše to, že odsouzený je na správné cestě opustit kriminální kariéru, než že se jedná o chronického recidivistu, kterého je třeba co nejpřísněji oddělit od společnosti.

44. Naopak zejména opakovaně páchaná trestná činnost v krátkých intervalech následujících po propuštění z předchozího výkonu trestu odnětí svobody může naznačovat, že od odsouzeného nelze očekávat vedení řádného života; to však platí jen za podmínky, že odsouzený neprokáže, že v mezidobí došlo k takovému polepšení a změně postoje, které poskytují podstatnou naději, že po novém podmíněném propuštění povede řádný život. V tomto ohledu může být relevantním důležitým ukazatelem, například pokud odsouzený sám rozpozná a uzná podmínky, jež v minulosti přispěly k páchání jeho trestné činnosti, a vyrovnává se s nimi.

45. Konečně nelze zapomínat ani na skutečnost, že nehledě na sledované účely trestu může být pobyt ve vězení spjat též s negativními vlivy a účinky na odsouzené. Jak z hlediska jednotlivého odsouzeného, tak z hlediska celospolečenského je proto velmi podstatné, aby odsouzení byli propuštěni z výkonu trestu odnětí svobody, a to třeba i „jen“ podmíněně, ve správný čas, kdy u nich již bude splněn účel trestu, a naopak ještě nepřeváží negativní působení vězeňského prostředí a pobytu v něm (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 35). V tomto ohledu lze zmínit, že při pobytu ve vězení odsouzení příkladmo mohou ztratit některé návyky a dovednosti nezbytné pro život na svobodě a ve srovnání s pevným řádem ve vězení pro ně po propuštění může být náročné zvyknout si na samostatný život na svobodě, plný možností, nejistoty a odpovědnosti; odsouzení mohou být během uvěznění vytrženi ze svých společensky žádoucích a užitečných vazeb nebo naopak mohou navázat i nové společensky nežádoucí a škodlivé vazby, které je po propuštění na svobodu budou spíš než k řádnému životu směrovat k opětovné trestné, resp. společensky nežádoucí činnosti. Navíc je třeba si uvědomit, že ne vždy jsou také vězeňské

Sbirka_nalezu-91.indd 431 29.7.20 14:02

programy zacházení realizovány kvalitně; v roce 2015 hlavní psycholog Vězeňské služby České republiky zhodnotil způsoby zacházení ve vězení jako poměrně neefektivní (Jiřička, V. Efektivní zacházení s pachateli násilných trestných činů s poruchami osobnosti v podmínkách penitenciární péče. Praha, 2015. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/101886/>. Disertační práce. Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, str. 55).

46. Ostatně míru rizika, jež je inherentně spjato s podmíněným propuštěním, lze zmírnit uložením doprovodných opatření předvídaných v § 89 odst. 1 a 2 trestního zákoníku: dohledu či přiměřených omezení a přiměřených povinností. Z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2003) 22, o podmíněném propuštění, dokonce plyne, že zejména stanovení probačního dohledu by při podmíněném propuštění na svobodu mělo být pravidlem (bod 3 přílohy k doporučení). Je třeba mít totiž na paměti, že tato doprovodná opatření, a zejména probační dohled, mohou výrazně napomoci k dovršení nápravy odsouzených a usnadnit jim přechod z výkonu trestu odnětí svobody na svobodu. Z toho ostatně vychází i český trestní zákoník, podle něhož má probační dohled sloužit v důsledku jednak k ochraně společnosti a snížení možnosti opakování trestné činnosti (sledováním a kontrolou chování pachatele) a jednak k pomoci pachateli k vedení řádného života v budoucnu, jak stanoví § 49 odst. 2 trestního zákoníku (nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017, bod 36).

47. Ústavní soud tedy uzavírá, že trestní minulost je aspektem, který je namístě zohlednit při posuzování očekávání vedení řádného života odsouzeného v budoucnu. Nelze jej však hodnotit formalisticky – tedy kolikrát již byl dotčený odsouzen, kolikrát vykonával nepodmíněný trest odnětí svobody či kolikrát porušil podmínky podmíněného propuštění. Naopak je třeba vzít v potaz, před jak dlouhou dobou a z jakých důvodů došlo ke spáchání předchozích trestných činů a zda lze od odsouzeného na základě jeho (aktuálního) výkonu trestu očekávat, že povede řádný život. Není také možné hodnotit pomocí stejných kritérií trestní minulost osob odsouzených za různé druhy kriminality, například majetkovou a násilnou trestnou činnost, jelikož možnosti polepšení a očekávání řádného života budou u těchto skupin pachatelů zpravidla odlišné.

48. Uvedené závěry je třeba vztáhnout i na projednávaný případ. Obecné soudy se při posuzování stěžovatelovy prognózy řádného života zaměřily převážně na jeho trestní minulost, konkrétně poukázaly na dvě podmíněná propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v letech 1996 a 2000, při nichž se stěžovatel neosvědčil, a následné další páchání závažné majetkové trestné činnosti, a to i poté, co mu byl v mezidobí uložen další dlouhodobý nepodmíněný trest odnětí svobody. Především z těchto důvodů obecné soudy zhodnotily, že „pro skutečně efektivní nápravu [stěžovatele] bude nutné podstatně delší působení nepodmíněným trestem“ (viz napadený

Sbirka_nalezu-91.indd 432 29.7.20 14:02

rozsudek krajského soudu). Fakticky ovšem ani z jednoho z napadených rozhodnutí není zřejmé, proč nelze mít za to, že by stěžovatel už nyní dosáhl „skutečně efektivní nápravy", resp. jak by k jejímu dosažení měla přispět ještě delší doba výkonu trestu (nad rámec dosavadních šesti let) – a to tím spíše za situace, kdy se stěžovatel podle závěrů obecných soudů již polepšil. Pokud se soudy při posuzování žádosti o podmíněné propuštění domnívají, že nápravě odsouzeného může prospět další působení nepodmíněného trestu odnětí svobody oproti již vykonané části, pak by měly doplnit, i jak se tak může stát – například jaké konkrétní aktivity by měl odsouzený ve výkonu trestu ještě absolvovat, které by měly vést k jeho polepšení a zvýšení šancí na vedení řádného života. Očekávat pouze vlivem delšího výkonu trestu odnětí svobody výraznou proměnu u odsouzeného, který již vykonal šest let trestu odnětí svobody, však není zcela racionální, a to i ve světle možných negativních vlivů pobytu ve vězení zmíněných shora. Ústavní soud tedy nevylučuje, že ve specifických případech je skutečně efektivní na odsouzeného působit delším výkonem trestu; ovšem tento argument by neměl být použit bez bližšího vysvětlení, jak konkrétně by měl delší výkon trestu vést k nápravě odsouzeného.

49. Podobně Ústavní soud opakuje, že při hodnocení prognózy řádného života odsouzeného může být obecně relevantní informace o případném předchozím podmíněném propuštění dotčeného odsouzeného. Ovšem ani tuto informaci nelze hodnotit mechanicky a bez dalších souvislostí. Tak ani v projednávaném případě nelze odhlédnout od skutečnosti, že k oněm dvěma předchozím podmíněným propuštěním došlo před sedmnácti, resp. jednadvaceti lety, kdy navíc i stěžovatel byl ve věku pětadvaceti, resp. jednadvaceti let. Za této situace vskutku nelze jednoduše vyloučit, že během následujících let, včetně posledních šesti let strávených ve výkonu trestu odnětí svobody, stěžovatel doznal takové proměny a jsou u něj natolik odlišné okolnosti, aby nyní již byl schopen naplnit předpoklad vedení řádného života po propuštění na svobodu. Mimoto Ústavní soud již dříve zkritizoval jako neústavní praxi obecných soudů, které fakticky paušálně vylučují možnost podmíněného propuštění konkrétního odsouzeného toliko s odkazem na jeho trestní minulost, například předchozí nevyužité šance podmíněného propuštění, a nezohledňují možnost následné proměny a nápravy odsouzeného v průběhu výkonu trestu odnětí svobody (viz nález sp. zn. I. ÚS 2201/16 ze dne 3. 1. 2017). Ani v posuzovaném případě se soudy v napadených rozhodnutích vůbec nezabývaly příčinami a důvody stěžovatelovy předchozí trestné činnosti (jak již před padesáti lety doporučoval Oto Novotný; srov. jeho knihu O trestu a vězeňství. Praha: Academia, 1969, str. 219) a především aktuálně dosaženou mírou překonání jejích subjektivních příčin, stejně jako ani aktuálním náhledem stěžovatele na svou předchozí trestnou činnost; nezajímaly se například

Sbirka_nalezu-91.indd 433 29.7.20 14:02

o to, zda stěžovatel činí aktivní kroky pro to, aby již v budoucnu další trestnou činnost nepáchal.

50. Jen velmi marginálně se pak obecné soudy v napadených rozhodnutích zabývaly některými dalšími faktory významnými z hlediska prognózy vedení řádného života odsouzeného po podmíněném propuštění na svobodu. Především pak v podstatě vůbec nevzaly v úvahu žádné aktuální informace, které by mohly napovídat, zda jsou u stěžovatele vytvořeny předpoklady pro vedení řádného života, či ne. Konkrétně jako fakticky irelevantní odmítly význam skutečnosti, že stěžovatel dokládal své zajištěné zaměstnání pro případ propuštění na svobodu, s konstatováním, že trestnou činnost páchají i lidé se zajištěným zaměstnáním. Tomuto konstatování sice nelze upřít určitou míru pravdivosti, nicméně faktor zdroje příjmů je obecně považován za podstatný pro úspěšné vedení řádného života. Soudy přitom neuvedly žádné zvláštní důvody, proč by existence zaměstnání stěžovatele zrovna v jeho případě neměla hrát žádnou (významnou) roli. Dále se soudy věnovaly rodinnému prostředí stěžovatele, a to se závěrem, že toto nemá žádný pozitivní vliv na stěžovatele. Přestože tento závěr soudy již podpořily konkrétnějšími důvody (dřívější páchání trestné činnosti stěžovatelem nehledě na jeho rodinné prostředí), ani v této souvislosti se nezabývaly možným aktuálním vývojem či změnami ve vztahu stěžovatele a jeho rodiny. Byť tedy argumentace soudů proti výraznému pozitivnímu vlivu rodinného prostředí na jednání stěžovatele není zcela bezpředmětná, nelze ze skutečností starých šest až jednadvacet let vyvozovat zcela jednoznačné závěry.

51. Ze shora uvedených důvodů v posuzovaném případě obecné soudy porušily svou povinnost náležitě a přesvědčivě odůvodnit svá rozhodnutí v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Krom toho ale tím, že svůj závěr o nesplnění prognózy řádného života stěžovatele založily primárně, či takřka výlučně, na stěžovatelově neosvědčení se při minulých podmíněných propuštěních a na jeho opakovaném páchání trestné činnosti, porušily zákaz dvojího přičítání, a postupovaly tedy v rozporu s čl. 40 odst. 5 Listiny. Uvedené skutečnosti se totiž již promítly do dřívějších trestních rozhodnutí o stěžovateli. Ústavní soud si je vědom toho, že rozhodnutí o podmíněném propuštění je rozhodnutí navazující na rozhodnutí o uložení trestu a že mnohé skutečnosti, které ovlivňují uložení trestu, mohou ovlivnit také rozhodnutí o podmíněném propuštění. To je ostatně v souladu s koncepcí, že rozhodování o trestu tvoří jeden celek (srov. nález sp. zn. I. ÚS 1202/17 ze dne 15. 8. 2017, bod 14). Nelze však rozhodnutí o podmíněném propuštění založit jen na okolnostech a důvodech, které ovlivnily předchozí uložení trestu, popř. nařízení výkonu zbytku trestu; nýbrž je třeba se zabývat i jinými relevantními okolnostmi, včetně těch, které se vztahují k době po posledním uložení trestu, k aktuálnímu výkonu trestu odsouzeného. Pokud

Sbirka_nalezu-91.indd 434 29.7.20 14:02

jsou naopak okolnosti či důvody, které již v minulosti vedly k uložení trestu (nebo nařízení zbytku výkonu trestu) či jej ovlivnily – včetně skutečnosti, že se odsouzený neosvědčil při předchozím podmíněném propuštění či že se opakovaně dopouštěl trestné činnosti –, použity jako klíčové argumenty při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného (v rámci hodnocení prognózy vedení řádného života), dochází k nepřípustnému porušení zákazu dvojího přičítání, odporujícímu principu *ne bis in idem* dle čl. 40 odst. 5 Listiny. Ačkoli při rozhodování soudů o podmíněném propuštění mají okolnosti vztahující se k trestní minulosti odsouzeného jistě své místo a nelze od nich zcela odhlížet, není přípustné založit rozhodnutí soudu výlučně či primárně na okolnostech, které se projevily již dříve v jiném trestním rozhodnutí o odsouzeném. To se ovšem stalo v posuzovaném případě stěžovatele, v němž obecné soudy k závěru o nesplnění prognózy vedení řádného života došly takřka výlučně na základě dvou neosvědčení se při minulých podmíněných propuštěních, byť za to byl stěžovatel již potrestán vykonáním zbytků trestů, a na základě předchozí opakované trestné činnosti, za niž však byl stěžovatel odsouzen a potrestán.

c) Fakultativní podmínky uvedené v § 88 odst. 3 trestního zákoníku

52. Na rozdíl od povinných kritérií stanovených v § 88 odst. 1 trestního zákoníku, která byla zmíněna a rozebrána výše a která vycházejí z teoretické koncepce podmíněného propuštění a směřují k nápravě pachatele a ochraně společnosti, fakultativní kritéria uvedená v § 88 odst. 3 trestního zákoníku již nejsou tak úzce navázána na teoretické základy a smysl institutu podmíněného propuštění, ale spíše představují určité zpřísnění posouzení podmíněného propuštění v případě odsouzených za zločin. Jedná se konkrétně o tři skutečnosti: včasné nastoupení do výkonu trestu odnětí svobody, částečné nebo plné nahrazení či odčinění škody, popřípadě jiné újmy způsobené trestným činem (resp. vydání bezdůvodného obohacení získaného trestným činem) a postoj odsouzeného k výkonu ochranného léčení, pokud jej odsouzený vykonával před výkonem trestu nebo v jeho průběhu. Uvedené skutečnosti nicméně nepředstavují nezbytné podmínky pro podmíněné propuštění, nýbrž soud k nim při rozhodování o tomto „toliko“ přihlíží.

53. Zejména kritérium včasného nastoupení do výkonu trestu, které nemá žádnou souvislost s následnou nápravou odsouzeného ani účelem podmíněného propuštění, je tak třeba zohledňovat pouze jako vedlejší, méně významnou skutečnost. Pokud přitom soud přihlédne k včasnému nenastoupení do výkonu trestu, měl by se současně alespoň stručně zabývat důvody, které odsouzeného k nenastoupení vedly. Negativní roli by tedy včasné nenastoupení do výkonu trestu mělo hrát především tehdy, pokud se odsouzený svévolně dlouhodobě vyhýbal nástupu do výkonu trestu.

Sbirka_nalezu-91.indd 435 29.7.20 14:02

Ovšem ani v takovém případě nemůže být bez dalšího vyloučena možnost podmíněného propuštění, a to obzvláště pokud jsou bezpochyby naplněny obligatorní podmínky podmíněného propuštění.

54. Naopak nahrazení či odčinění trestným činem způsobené škody patří mezi cíle moderního trestního práva. Pokud se odsouzený snaží odčinit škodu způsobenou trestným činem, který spáchal, může to vypovídat i o jeho náhledu na vlastní minulou společensky škodlivou činnost a značit jeho polepšení či nápravu. Je však třeba rozlišovat skutečnou snahu o odčinění škody způsobené trestnou činností od úsilí předstíraného pouze navenek. Mimoto je třeba mít na paměti, že odsouzení vykonávající trest odnětí svobody mnohdy nemají prostředky potřebné k uhrazení byť minimální části způsobené škody vedle nákladů trestního řízení; mohou tak být schopni pouze vyjádřit lítost nad svým jednáním, popřípadě uhradit velmi malou část způsobené škody. Ani odčinění způsobené škody tedy nemá být rozhodující skutečností při rozhodování o podmíněném propuštění, neboť nesouvisí s podstatou podmíněného propuštění. Při posuzování tohoto hlediska navíc soudy musí uvážit i reálné možnosti (finanční, praktické i jiné) odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody. Pokud jsou naplněny ostatní podmínky pro podmíněné propuštění, neuhrazení škod způsobených trestným činem může zamezit pozitivnímu rozhodnutí pouze ve výjimečných případech, přičemž takové rozhodnutí musí být řádně odůvodněno. Ve všech případech musí být snahou soudu zjistit skutečný postoj odsouzeného k odčinění způsobených škod. Na tento postoj přitom není vhodné usuzovat primárně ze skutečnosti, zda odsouzený zaslal omluvný dopis poškozeným doporučeně, či nikoli, jak se někdy stává a stalo i v případě stěžovatele – tento údaj totiž často nemusí vůbec nic vypovídat o skutečném náhledu odsouzeného na jím způsobenou škodu. Naopak je možné souhlasit s názorem odborné literatury, že v rámci posuzování tohoto hlediska je vhodné uvážit i výši majetkového prospěchu, který odsouzený svou trestnou činností získal, pokud způsobenou škodu nenahradil (Vicherek, R. Podmíněné propuštění, citováno výše, str. 103). Je však nutné, aby bylo prokázáno, že odsouzenému neprávem získané prostředky zůstaly a že s nimi může sám či prostřednictvím jiných osob nakládat; prokázání této skutečnosti přitom nemůže být zásadně na odsouzeném [srov. i doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec (2003) 22, o podmíněném propuštění, bod 20 přílohy], byť od něj lze požadovat součinnost. Odčinění způsobené škody pak nelze vyžadovat od odsouzeného, který takového odčinění není objektivně schopen vzhledem ke svým majetkovým poměrům.

55. I ve vztahu ke stěžovateli obecné soudy krátce zmínily oblast odčinění způsobené škody a kontakt s Probační a mediační službou České republiky. Okresní soud shledal, že stěžovatel dosud neučinil vyčerpávajícím způsobem kroky svědčící o snaze odčinit způsobenou škodu, neboť

Sbirka_nalezu-91.indd 436 29.7.20 14:02

poškozeným zaslal jen jeden dopis a tyto dopisy byly nedatované a bez potvrzení o doručení poškozenému. Z uvedeného údaje ovšem podle Ústavního soudu nijak nevyplývá, jaký je skutečný postoj stěžovatele k jím způsobené újmě, který má být primárně zkoumán. Naopak nelze mít bez dalšího za to, že zaslání omluvných dopisů pro poškozené doporučeně by bylo nutně projevem opravdové snahy odčinit způsobenou újmu. Takovou snahu by stěžovatel mohl zřetelněji vyjádřit různými kroky, které však v řízení nebyly zkoumány; nezajímal se o ně ani okresní soud, ani krajský soud.

56. Krajský soud potom v napadeném usnesení poukázal též na absenci jakékoli snahy stěžovatele navázat případně spolupráci s Probační a mediační službou České republiky. Spolupráce s touto službou jistě obecně může být velmi podstatná pro úspěšný přechod, i podmíněný, z výkonu trestu odnětí svobody na svobodu. Ovšem pokud obecný soud při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzenému vytýká nedostatek takové spolupráce, je záhodno doplnit, v jakém ohledu by spolupráce měla být navázána, aby podpořila reálnou možnost podmíněného propuštění konkrétního odsouzeného. Ani v posuzovaném případě není zřejmé, zda měl krajský soud na mysli, aby stěžovatel s probačními úředníky spolupracoval při zajišťování zaměstnání (které ovšem i podle zjištění obecných soudů měl stěžovatel zajištěno), ověření bydlení či s nimi předjednal možnosti dohledu nebo ještě jiné záležitosti. Krajský soud tak zůstal u velmi obecného konstatování a neposkytl stěžovateli šanci, aby nyní či příště reagoval, jak má konkrétní záležitosti zajištěny, nebo aby se poučil a do budoucna učinil potřebné kroky, které by napříště mohly vést k vyhovění jeho žádosti o podmíněné propuštění.

IV. Závěr

57. Případ stěžovatele je příkladem systémového problému spočívajícího v tom, že není legislativně ani judikatorně vyjasněn význam jednotlivých neurčitých pojmů nezbytných pro rozhodnutí o naplnění podmínek podmíněného propuštění. Tato nejasnost se pak odrazila v odůvodnění napadených usnesení, ve kterých se soudy věnovaly spíše formálním hlediskům a nezabývaly se primárně osobou stěžovatele. Jelikož se soudy řádně nevěnovaly otázce, zda se stěžovatel polepšil, a na základě hrubě vylíčené trestní minulosti dospěly k závěru, že od stěžovatele nelze očekávat vedení řádného života, porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny: napadená usnesení totiž nebyla řádně, přesvědčivě a logicky odůvodněna. Závěr o nenaplnění podmínky očekávání řádného života byl navíc učiněn primárně na základě neosvědčení se stěžovatele při minulých podmíněných propuštěních před 21, resp. 17 lety a na základě jeho opakovaného páchání trestné činnosti. Tím soudy porušily zákaz dvojího přičítání stanovený v čl. 40 odst. 5 Listiny, jelikož svá rozhodnutí

Sbirka_nalezu-91.indd 437 29.7.20 14:02

stavěly takřka výlučně na minulém jednání stěžovatele, za které již byl potrestán.

58. Podstata odůvodnění soudního rozhodnutí v případě zamítnutí žádosti o podmíněné propuštění je v tom, že odsouzenému má být jasně a srozumitelně vysvětleno (aniž by toto vysvětlení muselo být rozsáhlé), jakým konkrétním způsobem má jednat, aby prokázal polepšení a aby bylo od něj možno očekávat, že povede řádný život, tak aby měl vyšší šance při dalším projednání své žádosti o podmíněné propuštění. Každé zamítavé usnesení by tedy mělo obsahovat krátký návod pro odsouzeného, jaké konkrétní změny se od něj očekávají. Z napadených usnesení v nynějším případě ovšem stěžovatel mohl dovodit pouze skutečnost, že měl poslat více dopisů poškozeným, a to s potvrzením o doručení (zaslání), popř. že má začít spolupracovat s Probační a mediační službou České republiky, aniž ovšem bylo specifikováno na čem. To však stěží mohou být jediné skutečnosti, které by jej dělily od vyhovění jeho žádosti o podmíněné propuštění. Teprve uvedením konkrétních důvodů, proč žádosti odsouzeného nebylo vyhověno, a to důvodů, které odsouzený mohl a může v průběhu výkonu trestu odnětí svobody ovlivnit, jej soudy mohou vést ke změně, a to změně vnitřní i projevené navenek určitým chováním. Byť tedy soudy jistě mohou svou argumentaci částečně zakládat i na skutečnostech, které odsouzený nemůže změnit (například na jeho předchozí trestní minulosti), tyto skutečnosti nemohou absolutně zamezit možnosti podmíněného propuštění, neboť nikdy nelze vyloučit potenciální možnost, že se odsouzený změní, napraví, polepší a do budoucna od něj bude možno očekávat vedení řádného života.

59. Okresní soud v Ostravě tak ve svém novém rozhodnutí materiálně posoudí, zda stěžovatel splňuje podmínky podmíněného propuštění. Konkrétně se zaměří na posouzení, zda došlo ke skutečnému polepšení stěžovatele, tedy zda stěžovatel prošel vnitřní proměnou a získal nový náhled na svůj život, na základě čehož by bylo možné též předpokládat, že stěžovatel přestane páchat trestnou činnost. Dále okresní soud konkrétněji zváží okolnosti spáchání trestných činů, za které stěžovatel vykonává trest, a usoudí, zda tyto okolnosti stěžovatel uznává a adekvátně na ně pamatuje, zda se na ně adekvátně připravil či zda překonal subjektivní příčiny své trestné činnosti. Pokud dojde okresní soud k závěru, že některá ze zákonných podmínek, kterou může stěžovatel ovlivnit, nebyla naplněna, stručně to ve svém usnesení uvede, aby bylo pro stěžovatele zřejmé, co a jak má napravit před podáním další žádosti o podmíněné propuštění.

60. Jako *obiter dictum* pak Ústavní soud poznamenává, že je třeba více pozornosti věnovat požadavku právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování o podmínkách podmíněného propuštění. Jednou z cest, jak by tento požadavek bylo možné naplnit, mohou být konzultace na úrovni okresních

Sbirka_nalezu-91.indd 438 29.7.20 14:02

soudů, tedy mezi soudci okresního soudu rozhodujícími o podmíněném propuštění, věznicemi nacházejícími se v obvodu okresního soudu, okresním státním zastupitelstvím a Probační a mediační službou České republiky, s cílem dále vyjasnit interpretaci zákonných podmínek v intencích tohoto nálezu. Takové upřesnění či vyjasnění by bylo následně vhodné dát na vědomí odsouzeným v jednotlivých věznicích. Takový přístup by výrazně zvýšil právní jistotu všech osob zúčastněných a dotčených v řízení o podmíněném propuštění: odsouzení by věděli, které programy mají podstoupit, popřípadě co konkrétního se od nich očekává, aby jejich šance na podmíněné propuštění byly vyšší; pracovníci vězeňské i probační a mediační služby by mohli tyto znalosti využít při rozhodování o tom, jakým způsobem pracovat s vězni, a věděli by, které informace jsou podstatné pro rozhodnutí soudů; a soudci by měli k dispozici propracovanější materiály, na základě kterých by mohli kvalitněji a jednodušeji zakládat svá rozhodnutí. Byť takové vyjasnění a upřesnění provedené na úrovni jednotlivých okresních soudů může vést k lehce rozdílné praxi mezi soudy, omezilo by naopak rozdílnou praxi mezi soudci jednotlivého soudu a vedlo by k větší právní jistotě mezi odsouzenými v obvodu okresního soudu; nehledě na to, že posléze soudy druhého stupně mohou ve své sjednocovací roli dbát na to, aby praxe jednotlivých soudů prvního stupně nebyla příliš a nevhodně odlišná. Je třeba myslet na to, že právě právní jistota a předvídatelnost hrají pro odsouzené velkou roli; z kriminologických výzkumů vyplývá, že pro odsouzené je velmi podstatné, zda s nimi bylo zacházeno férově v průběhu rozhodování o jejich životech [viz Sparks, R., Bottoms, A. Legitimacy and imprisonment revisited: some notes of the problem of order ten years after. In Byrne, J. M., Hummer, D., Taxman, F. (eds.) The culture of prison violence. Boston: Pearson, 2007]. Nakonec tam, kde v obvodu určitého okresního soudu (soudu prvního stupně) je realizován projekt Probační a mediační služby České republiky Křehká šance II, v rámci něhož jsou komisemi pro podmíněné propuštění komplexně posuzovány podmínky pro podmíněné propuštění jednotlivých odsouzených, Ústavní soud vnímá jako podstatné, aby došlo k neformální domluvě mezi soudci, státními zástupci, probačními úředníky a vězeňskými pracovníky o vyhodnocování informací poskytovaných soudcům v rámci tohoto projektu a aby základní kontury této domluvy byly prezentovány odsouzeným.

61. Protože napadeným postupem bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a zákaz dvojího přičítání garantovaný v čl. 40 odst. 5 Listiny, Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil napadená rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě a Krajského soudu v Ostravě.

Sbirka_nalezu-91.indd 439 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 440 29.7.20 14:02

Č. 196
K uplatnění nároku poškozeného v trestním řízení

Porušením práva na soudní ochranu poškozeného v trestním řízení je takový postup odvolacího soudu, který zruší rozhodnutí soudu prvního stupně, jímž byla poškozenému přiznána náhrady újmy, pro opožděné uplatnění nároku v řízení, pokud soud prvního stupně žádost řádně projednal a neporušil při tom procesní práva obžalovaného.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 4. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 2006/18 ve věci ústavní stížnosti nezletilého D. F., nezletilé N. F. a L. F., všech zastoupených JUDr. Karlem Polákem, advokátem, se sídlem Sokolovská 95, Praha 8, proti rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 8 To 6/2018 ze dne 21. 2. 2018, kterým byl zrušen prvostupňový trestní rozsudek a nebylo rozhodnuto o náhradě nemajetkové újmy stěžovatelům, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a Vrchního státního zastupitelství a I. H. jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Vrchního soudu v Praze sp. zn. 8 To 6/2018 ze dne 21. 2. 2018 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší v části výroku, který ruší rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 1 T 17/2017 ze dne 7. 12. 2017, a to pouze vůči výrokům tohoto rozsudku Městského soudu v Praze, kterými byla stěžovatelům přiznána náhrada nemajetkové újmy a kterými byli stěžovatelé odkázáni se zbytky svých nároků na řízení ve věcech občanskoprávních.

Odůvodnění

I. Předchozí průběh řízení a argumentace stěžovatelů a ostatních účastníků řízení

1. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti namítají, že napadeným rozsudkem vrchního soudu bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Sbirka_nalezu-91.indd 441 29.7.20 14:02

2. Stěžovatelé se v řízení u Městského soudu v Praze vedeného pod sp. zn. 1 T 17/2017 dožadovali uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy v souladu s § 43 trestního řádu; řízení bylo vedeno pro zabití otce dvou nezletilých stěžovatelů a druha třetí stěžovatelky. Stěžovatelé jsou tedy zvlášť zranitelnými oběťmi trestného činu, jenž je připravil o otce či druha. Jejich žádost o náhradu nemajetkové újmy byla doručena do datové schránky městského soudu 24 minut před zahájením prvního hlavní líčení (27. 10. 2017) a nebyla před zahájením hlavního líčení dodána do trestního spisu. Uplatnění nároku na náhradu nemajetkové újmy stěžovatelů tak bylo městským soudem přečteno až na hlavním líčení 7. 12. 2017, přičemž předseda senátu vysvětlil, proč je toto uplatnění čteno opožděně, a poskytl stranám možnost, aby vznesly návrhy na doplnění dokazování, přičemž strany prohlásily, že nemají návrhy na doplnění dokazování. Městský soud rozsudkem ze dne 7. 12. 2017 přiznal každému stěžovateli náhradu nemajetkové újmy ve výši 200 000 Kč, přičemž se zbytky nároků odkázal stěžovatele na řízení ve věcech občanskoprávních. Proti tomuto rozsudku podal odsouzený odvolání do výroku o trestu a do výroku o náhradě škody a nemajetkové újmy. Vrchní soud napadeným rozsudkem zrušil rozsudek městského soudu a nerozhodl o náhradě nemajetkové újmy stěžovatelům s odůvodněním, že stěžovatelé nemohli figurovat v procesním postavení poškozených žádajících náhradu nemajetkové újmy, jelikož neuplatnili svůj nárok před zahájením hlavního líčení, resp. se toto uplatnění nenacházelo ve spise před zahájením hlavního líčení.

3. Stěžovatelé namítají, že dokument, jímž došlo k uplatnění jejich nároku, byl doručen do datové schránky soudu 24 minut před zahájením hlavního líčení, tudíž byl podán včas a nelze přičítat stěžovatelům k tíži, že nebyl založen do spisu. Nad rámec toho stěžovatelé poukazují na skutečnost, že pokud se předseda senátu městského soudu domníval, že stěžovatelé písemně neuplatnili svůj nárok před zahájením hlavního líčení, tak se měl po přednesení obžaloby podle § 206 odst. 2 trestního řádu dotázat poškozených (a tedy i stěžovatelů), zda navrhují, aby byla obžalovanému uložena povinnost k náhradě nemajetkové újmy způsobené trestným činem. Podle stěžovatelů přitom nelze argumentovat ustanovením § 206 odst. 2 druhou větou trestního řádu, která upravuje situaci, kdy se poškozený k hlavnímu líčení nedostaví, a kdy se tedy přečte návrh založený ve spise; stěžovatelka – družka zavražděného se podle ústavní stížnosti dne 27. 10. 2017 k hlavnímu líčení dostavila, aby svědčila, ale v okamžiku zahájení hlavního líčení se nacházela v oddělené místnosti, jelikož se nechtěla setkat s vedlejším účastníkem, tedy osobou, která zabila jejího druha. Podle stěžovatelů byla povinnost městského soudu stěžovatelku dostatečně poučit o možnosti uplatnit náhradu škody před jejím svědectvím, což neučinil. To však bylo zhojeno dodatečným přečtením návrhu na náhradu nemajet-

Sbirka_nalezu-91.indd 442 29.7.20 14:02

kové újmy a přiznáním peněžité náhrady. Vrchní soud svým rozhodnutím však podle stěžovatelů přehnaně formalistickým postupem a ústavně nekonformním výkladem předmětného ustanovení trestního řádu, spočívajícím v odmítnutí akceptovat uplatnění nároku stěžovateli jako opožděně podaný návrh, porušil právo stěžovatelů na spravedlivý proces.

4. K výzvě Ústavního soudu se ke stížnosti stěžovatelů vyjádřily vrchní soud a vrchní státní zastupitelství. Vrchní soud odkázal primárně na bod 25 napadeného rozsudku, který rozvedl tak, že zmocněnec stěžovatelů, jako advokát, si měl být vědom toho, že předání návrhu z podatelny soudu příslušnému senátu a založení do spisu, natož pak seznámení se s poměrně obsáhlým dokumentem zabere nějakou dobu a že soud nebude technicky schopen přečíst návrh doručený 24 minut před zahájením hlavního líčení, a tak v době zahájení hlavního líčení nebude obsahem spisu. Podle vrchního soudu se přitom nejedná o formální pochybení, které lze kdykoliv napravit, jelikož nelze připustit, aby se obžalovaný dozvěděl až v průběhu dokazování, kdo a jakou částku vůči němu uplatňuje. Pokud chtěl městský soud situaci napravit, měl podle vrchního soudu zopakovat celé dokazování v části týkající se okolností podstatných pro rozhodnutí o nárocích poškozených, což neučinil. Vrchní soud nechává na posouzení Ústavního soudu, zda v projednávaném případu došlo k porušení ústavních práv stěžovatelů.

5. Vrchní státní zastupitelství uvedlo, že se k hlavnímu líčení nedostavili ani stěžovatelé, ani jejich zmocněnec, přičemž podle vrchního státního zastupitelství se stěžovatelka, družka zabitého, dostavila k hlavnímu líčení až dne 24. 11. 2017, a nikoli dne 27. 10. 2017, jak argumentují stěžovatelé. Podle vrchního státního zastupitelství je podstatný výklad spojení, zda je „návrh obsažen už ve spise“ (§ 206 odst. 2 trestního řádu), přičemž se domnívá, že zmocněnec stěžovatelů si měl být vědom, že pokud činí návrh písemně, tak podání doručené do podatelny nebo elektronické podatelny těsně před zahájením jednání nebude možné pro nezbytné administrativní úkony ihned připojit do soudního spisu, a neshledalo proto porušení práv stěžovatelů.

6. Odsouzený se jako vedlejší účastník k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil.

7. Stěžovatelé s vyjádřeními ostatních účastníků řízení nesouhlasí a žádají, aby byl zrušen výrok rozsudku vrchního soudu v části týkající se zrušení rozsudku městského soudu, v rozsahu výroku týkajícího se náhrady nemajetkové újmy stěžovatelům.

II. Hodnocení Ústavního soudu

8. Po prostudování ústavní stížnosti, všech vyjádření k ní a spisového materiálu Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Sbirka_nalezu-91.indd 443 29.7.20 14:02

9. Relevantní ustanovení § 206 odst. 2 trestního řádu vztahující se k projednávané věci zní následovně: „Po přednesení obžaloby se předseda senátu dotáže poškozeného, zda navrhuje, aby obžalovanému byla uložena povinnost k náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích způsobené trestným činem nebo k vydání bezdůvodného obohacení získaného trestným činem a v jakém rozsahu. Nedostavil-li se poškozený k hlavnímu líčení a je-li jeho návrh obsažen už ve spise, předseda senátu přečte tento návrh ze spisu."

10. V posuzovaném případě není sporné, že návrh náhrady nemajetkové újmy byl doručen do elektronické podatelny městského soudu 24 minut před zahájením hlavního líčení. Spornou otázkou je, zda je možné takové doručení považovat za návrh, který je už obsažen ve spise ve smyslu § 206 odst. 2 trestního řádu.

11. Ústavní soud ve svém plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (N 139/86 SbNU 369; 345/2018 Sb.; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z http://nalus.usoud.cz) upozornil na to, že „vývoj legislativy upravující postavení poškozeného v trestním řízení po roce 1989 lze charakterizovat jako směřující k posílení a prohloubení jeho práv" (bod 59) a že i k doktrinárnímu vývoji lze souhrnně uvést, že „panuje obecně pozitivní hodnocení nastíněného vývoje legislativy posilující práva poškozeného" (bod 62). V citovaném nálezu dále uvedl, že „právní řád chrání jako primární zájem poškozeného na trestním řízení … vypořádání všech penězi ocenitelných nároků soukromoprávního charakteru, které poškozenému vznikly za pachatelem v důsledku spáchání trestného činu (náhrada škody, nemajetkové újmy, vydání bezdůvodného obohacení)" (bod 52). Ke změně náhledu na postavení poškozeného došlo i v tom ohledu, v němž poškozený uplatňuje svůj adhezní nárok. Ústavní soud tak rovněž počal již v rámci adhezního řízení přiznávat poškozeným ochranu nejen práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny [k tomu srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3456/15 ze dne 9. 8. 2016 (N 148/82 SbNU 357), část IV.b)], ale připustil i možné porušení práva na rovnost v řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny, jestliže se trestní řízení koncentruje toliko na obviněného, zatímco poškozený je ignorován [srov. nález sp. zn. II. ÚS 289/12 ze dne 9. 10. 2012 (N 170/67 SbNU 83), bod 36]. Podle citovaného plenárního nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/16 „lze tedy uzavřít, že procesní postavení poškozeného v trestním řízení není nadále redukovatelné toliko na zpravidla významný pramen důkazu a na subjekt, jemuž má v trestním řízení být usnadněno vyrovnání jeho majetkoprávních nároků vzniklých v přímé souvislosti se spácháním trestného činu vůči pachateli. Poškozený v trestním řízení realizuje, resp. realizovat může, i některá svá základní práva a svobody představující tzv. tvrdé jádro lidských práv" (bod 67). Nastíněný vývoj „proto jednoznačně dospěl do bodu, v němž

Sbirka_nalezu-91.indd 444 29.7.20 14:02

na postavení poškozeného v trestním řízení nelze nadále nazírat jakožto na doplňkové, bez něhož by se poškozený stejně ochrany všech svých právem uznaných zájmů domohl (typicky uplatněním adhezního nároku v řízení ve věcech občanskoprávních)“ (bod 67).

12. Náprava újmy obětí trestné činnosti přitom není dle judikatury Ústavního soudu pouze „obyčejným“ soukromoprávním zájmem, neboť souvisí s veřejnoprávní povinností státu objasnit trestnou činnost zasahující ústavní práva, napravit jí způsobenou újmu na těchto právech a zajistit oběti přiměřenou ochranu před jejím opakováním [srov. např. nález ze dne 19. 2. 2015 sp. zn. I. ÚS 1397/14 (N 38/76 SbNU 515), šířeji k této povinnosti státu viz nález ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)]. Nesplněním této povinnosti vzniká tzv. druhotná újma [srov. ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)], jejíž vznik v oblastech chráněných Listinou zakládá porušení základních práv a svobod obětí, které bude zpravidla představovat důvod pro zásah Ústavního soudu [nález sp. zn. III. ÚS 2916/15 ze dne 28. 2. 2017 (N 35/84 SbNU 401), bod 18].

13. Ústavní soud, veden tímto přístupem, dospěl v obdobné věci, jako je případ stěžovatelů, k závěru, že pokud obecný soud nerozhodne o podaném návrhu na náhradu škody, ačkoli tomu v řízení před obecnými soudy nebránila žádná překážka, tak se jedná o porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (nález sp. zn. III. ÚS 2916/15 ze dne 28. 2. 2017, výrok I).

14. Ústavní soud ve své rozvíjející se judikatuře k právům poškozených v trestním řízení tedy reflektuje skutečnost, že zákonodárce dlouhodobě posiluje postavení poškozeného a dbá na posílení práv obětí trestné činnosti, což na legislativní úrovni zajišťuje nad rámec práv vyjádřených v § 43 trestního řádu i zakotvením zásady zajištění práv poškozeného jako základní zásady trestního řízení v § 2 odst. 15 trestního řádu či přijetím zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů). I citovaná základní zásada zajištění práv poškozeného podporuje teleologický výklad jednotlivých ustanovení trestního řádu ve směru výkladu ve prospěch poškozených, ba dokonce zvlášť zranitelných obětí trestných činů.

15. Nakonec Ústavní soud zmiňuje svoji judikaturu týkající se interpretací nejasných ustanovení. V takovém případě je namístě použít teleologickou interpretaci [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)], přičemž v pochybnostech jsou obecné soudy povinny postupovat ve prospěch uplatnění subjektivních práv jednotlivců [nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211), bod 14; podobně srov. nález sp. zn. I. ÚS 2430/13 ze dne 5. 3. 2014 (N 27/72 SbNU 305), body 46 až 47]. V projednávaném případě je přitom zřejmým

Sbirka_nalezu-91.indd 445 29.7.20 14:02

záměrem zákonodárce umožnit realizaci práv poškozených (viz bod výše) a pochybnost panuje o tom, zda bylo podání stěžovatelů doručeno včas, tedy zda své subjektivní právo stěžovatelé řádně uplatnili. Tyto dvě formy výkladu tedy podporují názor stěžovatelů.

16. Nad rámec teleologického výkladu a výkladu ve prospěch uplatnění práva Ústavní soud použil jako klíčový systematický výklad § 206 odst. 2 trestního řádu. V § 198 odst. 2 trestního řádu je uvedeno, že „poškozeného je třeba ve vyrozumění upozornit, že nedostaví-li se k hlavnímu líčení, bude se o jeho nároku na náhradu škody nebo nemajetkové újmy … rozhodovat na podkladě jeho vlastních návrhů, jsou-li už obsaženy ve spise nebo dojdou-li soudu dříve, než se přikročí k dokazování". Pokud je tedy poškozený poučen, že je dostatečné, pokud návrhy dojdou soudu dříve, než soud přikročí k dokazování (tedy do fáze následující po přednesení obžaloby a po vyjádření se poškozeného týkajícím se náhrady škody, srov. § 207 odst. 1 trestního řádu), pak je nutné termín „obsažen ve spise" v § 206 odst. 2 trestního řádu interpretovat tak, že obsahuje i podání doručená soudu dříve, než se přikročí k dokazování. Termín „obsažen ve spise" v § 206 odst. 2 trestního řádu je tak třeba definovat šířeji než termín „obsažen ve spise" v § 198 odst. 2 trestního řádu, jelikož nelze stěžovateli v poučení nabídnout možnost, kterou následně nemůže využít, zejména pokud je jednou ze základních zásad trestního řízení princip, dle kterého „orgány činné v trestním řízení jsou povinny v každém období řízení umožnit poškozenému plné uplatnění jeho práv, … aby mohl dosáhnout uspokojení svých nároků" (§ 2 odst. 15 trestního řádu).

17. Ke stejnému závěru je možné dojít i za použití argumentu ad absurdum při přijetí argumentace vrchního soudu. Soudy by v takovém případě zřejmě musely stanovovat, kolik minut před zahájením hlavního líčení je nutné doručit návrh poškozeného, aby byl obsažen ve spise při zahájení hlavního líčení. Je dostačující půl hodina, hodina či hodiny dvě? Pokud je hlavní líčení nařízeno na osm hodin ráno, je možné doručit návrh ještě v den hlavního líčení? Nebo je nutné jej doručit předchozí den v průběhu pracovní doby soudu? Doba od doručení návrhu do obsažení návrhu do spisu se může lišit i v závislosti na praxi jednotlivých soudů – mají tedy poškození, popřípadě jejich zmocněnci, znát praxi jednotlivých soudů, popř. situace, ve kterých se soudy nachází, včetně např. nedostatku administrativních pracovníků z důvodu nemoci? Interpretace vrchního soudu tak poškozeným nenabízí jasné pravidlo, do kdy by měly být jejich návrhy doručeny, a tedy neposkytuje dostatečnou právní jistotu poškozeným. V takovém případě je nutné zvolit výklad umožňující uplatnění práva.

18. Byť tedy Ústavní soud souhlasí s vrchním soudem, že postup zmocněnce stěžovatelů nebyl šťastný a že je vhodnější, aby poškození a jejich zmocněnci své návrhy soudu doručovali dříve než několik desítek

Sbirka_nalezu-91.indd 446 29.7.20 14:02

minut před zahájením hlavního líčení, zejména s ohledem na možné navazující problémy spojené s dokazováním, městský soud postupoval způsobem souladným s právem. Městský soud se po přednesení návrhu stěžovatelů při hlavním líčení dne 7. 12. 2017 dotázal stran, zda navrhují provést další důkazy, a umožnil tak stranám, a to zejména obžalovanému, reagovat na návrh stěžovatelů. Pokud by usoudily, že to je potřebné, tak bylo možné dokazování doplnit v potřebném rozsahu. Strany však této nabídky nevyužily. Postupem městského soudu tedy bylo vyhověno právům zvláště zranitelných obětí trestného činu, aniž by však jakkoli zasáhl do práv obžalovaného.

19. Nadto s přihlédnutím ke skutečnostem, že stěžovatelé nebyli jedinými poškozenými, kteří požadovali náhradu nemajetkové újmy, že zmocněnec stěžovatelů zjevně nejednal s úmyslem narušit průběh hlavního líčení či zneužít práva poškozených a že městský soud návrh stěžovatelů akceptoval a poskytl stranám možnost žádat o doplnění dokazování, vrchní soud porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že zrušil rozsudek městského soudu v části týkající se náhrady nemajetkové újmy stěžovatelů a že neakceptoval návrh stěžovatelů z důvodu jeho opožděného podání, přičemž pro takové rozhodnutí neměl zákonný podklad.

20. Jelikož Ústavní soud výše vyložil, že návrh stěžovatelů byl městskému soudu doručen tak, že je nutné na něj hledět, jako by byl obsažen ve spisu před zahájením hlavního líčení, a byla tedy naplněna podmínka pro přečtení návrhu stěžovatelů stanovená v § 206 odst. 2 trestního řádu, Ústavní soud považoval za bezpředmětné zjišťovat, zda se jedna ze stěžovatelek v době zahájení hlavního líčení nacházela v budově soudu a zda měla být dotázána ve smyslu § 206 odst. 2 trestního řádu, či nikoli. Obecně však v této otázce Ústavní soud odkazuje na svou judikaturu, dle které „v případě, kdy poškozený využije svého práva nesetkat se s obžalovaným v soudní síni a vypovídá odděleně, musí předseda senátu při plnění povinnosti podle § 206 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 3 a § 228 odst. 1 trestního řádu učinit taková opatření, aby byla ochrana práv poškozených a obětí trestné činnosti reálně zajištěna“ (nález sp. zn. III. ÚS 2916/15 ze dne 28. 2. 2017).

21. Ústavní soud tedy shrnuje, že porušením práva na soudní ochranu poškozeného v trestním řízení je takový postup odvolacího soudu, který zruší rozhodnutí soudu prvního stupně, jímž byla poškozenému přiznána náhrady újmy, pro opožděné uplatnění nároku v řízení, pokud soud prvního stupně žádost řádně projednal a neporušil při tom procesní práva obžalovaného.

Sbirka_nalezu-91.indd 447 29.7.20 14:02

III. Závěr

22. Vrchní soud v Praze svým rozsudkem, kterým zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, přičemž hodnotil návrh stěžovatelů týkající se náhrady nemajetkové újmy jako opožděně podaný, porušil právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jelikož interpretoval ustanovení § 206 odst. 2 trestního řádu restriktivně, přičemž mělo být interpretováno ve prospěch uplatnění práva, v souladu se základní zásadou trestního řízení zajištění práv poškozených a v souladu s poučením poskytnutým podle § 198 odst. 2 trestního řádu.

23. Ústavní soud z těchto důvodů přikročil ke zrušení výroku vrchního soudu, kterým zrušil rozsudek městského soudu, a to pouze v části týkající se výroků vztahujících se k přiznání náhrady nemajetkové újmy stěžovatelům a odkázání stěžovatelů se zbytky jejich nároků na občanskoprávní řízení. Vrchní soud bude muset nově rozhodnout o odvolání odsouzeného, a to pouze vůči výrokům rozsudku městského soudu vztahujícím se ke stěžovatelům. Vrchní soud je přitom vázán názorem Ústavního soudu (srov. § 314h odst. 1 trestního řádu), tedy že stěžovatelé uplatnili svůj nárok na náhradu nemajetkové újmy včas.

24. Protože napadeným postupem bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil výrok napadeného rozsudku Vrchního soudu v Praze týkající se zrušení nenapadeného rozsudku Městského soudu v Praze, a to v části vztahující se k náhradě nemajetkové újmy stěžovatelům a v části odkazující stěžovatele se zbytky jejich nároků na občanskoprávní řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 448 29.7.20 14:02

Č. 197
K rozhodnutí o stížnosti proti usnesení o vzetí do vazby

Neseznámí-li se soud rozhodující o stížnosti jednotlivce proti usnesení o vazbě s jeho argumenty, ačkoliv se s nimi seznámit mohl, a nevypořádá se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí, poruší tím právo dotčeného jednotlivce na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 4. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 3491/18 ve věci ústavní stížnosti O. K., zastoupeného Mgr. Ing. Davidem Černým, advokátem, se sídlem Opletalova 55, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 To 340/2018-115 ze dne 26. 9. 2018 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 7 T 95/2018 ze dne 26. 8. 2018 o vzetí stěžovatele do vazby, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Městského státního zastupitelství v Praze a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 5 To 340/2018-115 ze dne 26. 9. 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Proti stěžovateli bylo vedeno trestní řízení pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku. Obvodní soud pro Prahu 1 po vydání nepravomocného odsuzujícího rozsudku vzal stěžovatele napadeným usnesením do vazby. Stěžovatel na místě podal proti tomuto usnesení stížnost, kterou blíže neodůvodnil. Obhájce stěžovatele doplnil důvody stížnosti písemně obvodnímu soudu až později. Městský soud v Praze při rozhodování o stížnosti stěžovatele uvedl, že stěžovatel svou stížnost blíže neodůvodnil, a poté ji zamítl. Podle stěžovatele obecné soudy porušily těmito rozhodnutími jeho právo

Sbirka_nalezu-91.indd 449 29.7.20 14:02

na osobní svobodu dle čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. Ústavní soud ze spisu, který si vyžádal, zjistil následující skutečnosti.

3. Stěžovateli byl v roce 2017 pravomocně uložen – mimo jiné – trest vyhoštění. Dne 24. 8. 2018 byl stěžovatel v Praze zajištěn policejní hlídkou a posléze byl zadržen. Dne 26. 8. 2018 proběhlo se stěžovatelem hlavní líčení. Obvodní soud pro Prahu 1 v něm stěžovatele odsoudil za přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku k trestu odnětí svobody v trvání pěti měsíců, proti čemuž se stěžovatel na místě odvolal.

4. V tomto hlavním líčení poté obvodní soud na návrh státního zástupce vydal napadené usnesení, kterým vzal stěžovatele do vazby „podle § 68 odst. 1, 3 písm. b) [trestního řádu] z důvodů [podle] § 67 písm. a) a c) [trestního řádu]". V odůvodnění svého rozhodnutí obvodní soud uvedl, že stěžovatel byl během jednoho roku už dvakrát odsouzen za trestný čin stejné povahy. Podle obvodního soudu povaha trestné činnosti stěžovatele „spočívá v pokračování, [resp.] udržování protiprávního stavu". Při ponechání stěžovatele na svobodě by dle obvodního soudu nebylo možné zajistit jeho další účast v řízení a navíc by stěžovatel mohl v trestné činnosti pokračovat jako dosud. Stěžovatel si proti tomuto usnesení na místě podal stížnost, kterou v danou chvíli nijak neodůvodnil.

5. Stěžovatelův obhájce dne 11. 9. 2018 zaslal obvodnímu soudu odůvodnění této stížnosti. V něm uvedl, že dle § 68 odst. 2 trestního řádu obecně nelze vzít do vazby obviněného stíhaného pro trestný čin, za který zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí nepřevyšující dvě léta. Takovým trestným činem je i přečin, za který je stíhán stěžovatel. Do vazby by ho bylo možné vzít jen v případě, že by byla splněna některá z výjimek dle § 68 odst. 3 a 4 trestního řádu (kvalifikovaný důvod vazby). Obvodní soud své rozhodnutí o vzetí do vazby opřel o § 68 odst. 3 písm. b) trestního řádu, podle něhož lze vzít do vazby obviněného, který se opakovaně nedostavil na předvolání a nepodařilo se jej předvést ani jinak zajistit jeho účast při úkonu trestního řízení. Stěžovatel namítal, že tyto podmínky nebyly splněny a že není pravda, že se opakovaně nedostavil na předvolání nebo že se nedařilo zajistit jeho účast v řízení. Dále stěžovatel argumentuje, že v jeho případě nejsou dány vazební důvody podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu. Nakonec namítá, že se obvodní soud nezabýval tím, zda by mohla vazba být nahrazena jiným opatřením, že se s touto otázkou v rozporu s § 73c písm. c) trestního řádu nevypořádal v odůvodnění a že vazba není v jeho případě přiměřená. Téhož dne obvodní soud obdržel přípis od stěžovatelova obhájce, v němž sděluje, že odůvodnění stížnosti adresoval k chybné spisové značce 7 T 94/2018 místo 7 T 95/2018, protože tato nesprávná spisová značka byla chybně uvedena v protokolu z hlavního líčení.

Sbirka_nalezu-91.indd 450 29.7.20 14:02

6. Obvodní soud při předložení spisu městskému soudu k rozhodnutí v předkládací zprávě výslovně odkázal i na doplněné odůvodnění stěžovatelovy stížnosti, uvedl v ní totiž čísla listů, na nichž se ve spise toto doplnění nachází (jde o č. l. 105 až 107). Podle předkládací zprávy městský soud obdržel spis dne 20. 9. 2018.

7. Městský soud napadeným usnesením stížnost stěžovatele zamítl v neveřejném zasedání dne 26. 9. 2018. V odůvodnění městský soud uvedl, že stěžovatel podal proti rozhodnutí obvodního soudu stížnost, kterou „blíže neodůvodnil". Podle odůvodnění se městský soud zabýval všemi okolnostmi případu a ztotožnil se závěrem obvodního soudu, že jen vazba zajistí další účast stěžovatele v řízení. Stěžovatelův případ je podle napadeného usnesení třeba vnímat „optikou ustanovení § 68 odst. 2 a odst. 3" trestního řádu, „tedy že nelze v případě [stěžovatele] přistoupit k aplikaci výjimek stanovených v ustanovení § 68 odst. 2" trestního řádu. Podle městského soudu tak obvodní soud postupoval zcela v souladu se zákonem.

8. Dne 30. 10. 2018 byla městským soudem zamítnuta žádost stěžovatele o propuštění z vazby. Podle městského soudu byly nadále dány důvody vazby podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu. Ustanovení § 68 odst. 2 trestního řádu se dle městského soudu neuplatní, protože je dán kvalifikovaný důvod vazby spočívající v tom, že „stíhané trestné činnosti se [stěžovatel] dopustil opakovaně a již za ni byl odsouzen", městský soud přitom odkázal na § 68 odst. 3 písm. c) trestního řádu. Dne 13. 11. 2018 bylo městským soudem zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozsudku, kterým byl uznán vinným z přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku. Tato rozhodnutí nejsou předmětem tohoto řízení před Ústavním soudem.

II. Argumentace stran

9. Stěžovatel uvádí, že napadenými usneseními bylo porušeno jeho základní právo na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny a základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

10. Stěžovatel dovozuje, že obvodní soud odeslal spis městskému soudu bez doplněného odůvodnění stěžovatelovy stížnosti, přestože spis odesílal až osmý den po tomto doplnění. Stěžovatel proto namítá, že městský soud se nemohl vypořádat s jeho námitkami, čímž bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. V odůvodnění usnesení městského soudu nelze nalézt odpovědi na stěžovatelovy námitky.

11. Tato pochybení dle stěžovatele sama o sobě zároveň způsobují i porušení jeho základního práva na osobní svobodu. Podle stěžovatele dle nálezu sp. zn. I. ÚS 3944/14 ze dne 18. 5. 2015 (N 96/77 SbNU 415) v případě porušení procesních postupů při rozhodování o vazbě nestačí zrušit

Sbirka_nalezu-91.indd 451 29.7.20 14:02

rozhodnutí o stížnosti jako opravném prostředku, ale je třeba zrušit i prvostupňové rozhodnutí o vazbě. Platí to i v případě, že by nutnost dalšího trvání vazby ze spisu mimo jakoukoliv pochybnost vyplývala. Dále stěžovatel opakuje argumentaci proti rozhodnutí o svém vzetí do vazby, kterou uplatnil už ve své stížnosti k městskému soudu (bod 4 výše).

12. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že v době rozhodování měl stížnost stěžovatele k dispozici a reagoval na námitky v ní obsažené. Ztotožnil se přitom s názorem obvodního soudu, že jsou splněny podmínky „ustanovení § 68 odst. 3 písm. e)" trestního řádu jako kvalifikovaného důvodu vazby a výjimky z ustanovení § 68 odst. 2 trestního řádu. Do odůvodnění jeho napadeného usnesení se však dle městského soudu „vloudila chyba", v důsledku které se v napadeném usnesení uvádí, že stěžovatel svou stížnost nezdůvodnil. Městský soud podotýká, že stěžovatel měl později možnost se k vazbě vyjádřit v žádosti o propuštění z vazby a ve vazebním zasedání dne 30. 10. 2018, při kterém byla jeho žádost o propuštění zamítnuta.

13. Obvodní soud uvedl, že případ stěžovatele byl vyřizován s maximálním urychlením a dle zavedených postupů. Podle obvodního soudu „řadu let nenastal problém nastíněný v ústavní stížnosti", jeho základem může být dle obvodního soudu i profesní pochybení obhájce. V této souvislosti obvodní soud uvádí, že ostatní obhájci vyřizování obdobných případů včetně odůvodňování opravných prostředků „běžně stíhají".

14. Městské státní zastupitelství uvedlo, že ústavní stížnost není opodstatněná, i když některé námitky jsou důvodné. Podle městského státního zastupitelství administrativní pochybení obvodního soudu, který nepředložil odůvodnění stížnosti městskému soudu, nemohlo vést k porušení základních práv a svobod stěžovatele. Jeho námitky se totiž týkaly existence vazebních důvodů a kvalifikovaného důvodu vazby umožňujícím prolomení zákazu vzít obviněného do vazby dle § 68 odst. 2 trestního řádu. Protože je ovšem stížnost postavena na revizním principu, musel tyto otázky městský soud posuzovat z úřední povinnosti. Imanentní součástí takového posuzování je i zohlednění principu subsidiarity vazby. Ačkoliv napadená usnesení obvodního ani městského soudu neobsahují zvláštní náležitosti odůvodnění podle § 73c písm. c) trestního řádu – vyložení důvodů, pro které nebylo možné dosáhnout účelu vazby jiným opatřením – jde jen o formální nedostatek, neboť stěžovatel žádné jiné opatření sám ani nenavrhl. Podle městského státního zastupitelství lze stěžovateli přisvědčit, že u něj nebyl naplněn kvalifikovaný důvod vazby podle § 68 odst. 3 písm. b) trestního řádu. Tento důvod ani naplněn být nemohl, po zadržení stěžovatele bylo vedeno zkrácené přípravné řízení, na které bezprostředně navazovalo hlavní líčení, v němž byl stěžovatel vzat do vazby. Z obsahu usnesení obvodního soudu, zejména z toho, že dle obvodního soudu

Sbirka_nalezu-91.indd 452 29.7.20 14:02

povaha trestné činnosti stěžovatele spočívá „v pokračování, resp. udržování protiprávního stavu", je však zřejmé, že obvodní soud ve skutečnosti shledal kvalifikovaný důvod vazby podle § 68 odst. 3 písm. e) trestního řádu. Při materiálním posouzení podmínek vzetí do vazby tak k zásahu do základních práv a svobod stěžovatele nedošlo.

15. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 navrhlo odmítnout stížnost jako zjevně neopodstatněnou. Uvedlo, že nemá informace o postupu obvodního soudu při předkládání věci městskému soudu. Upozornilo ovšem, že obhájce stěžovatele doplnil odůvodnění stížnosti proti rozhodnutí ze dne 26. 8. 2018 až dne 11. 9. 2018. Podle obvodního státního zastupitelství stěžovatel dezinterpretuje obsah napadeného usnesení obvodního soudu. Z obsahu tohoto usnesení jde přitom seznat, že omezení vazby podle § 68 odst. 2 trestního řádu se dle obvodního soudu nepoužilo, protože byly splněny podmínky dle § 68 odst. 3 písm. e) trestního řádu. Dále obvodní státní zastupitelství uvádí, že i když v odůvodnění chybí náležitosti dle § 73c písm. c) trestního řádu, nejde o nedostatek způsobující protiústavnost rozhodnutí. Nakonec obvodní státní zastupitelství namítá, že dle rozsudku ESLP ve věci *Wemhoff proti Německu* č. 2122/64 ze dne 27. 6. 1968, § 9, se zbavení svobody po nepravomocném odsuzujícím rozsudku soudu prvního stupně zásadně odlišuje od vazby. Zatímco v případě vazby se aplikuje čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"), u zbavení svobody po nepravomocném odsouzení jednotlivce věc spadá pod méně striktní záruky plynoucí z čl. 5 odst. 1 písm. a) Úmluvy a zkoumá se především, zda zbavení osobní svobody bylo zákonné, což podle obvodního státního zastupitelství bylo v projednávané věci splněno.

16. Ústavní soud nezasílal tato vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahují žádné nové argumenty podstatné pro posouzení stížnosti.

III. Hodnocení Ústavního soudu

17. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny představuje garanci práva na spravedlivý proces, která podle ustálené judikatury Ústavního soudu zahrnuje i právo na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí [viz již nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257); obdobně např. nález sp. zn. III. ÚS 176/96 ze dne 26. 9. 1996 (N 89/6 SbNU 151)]. Jak Ústavní soud mnohokrát zopakoval, soudy se proto musí v odůvodněních svých rozhodnutí vypořádat s argumenty účastníků řízení způsobem, který odpovídá míře závažnosti těchto argumentů [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45), bod 11; nález sp. zn. II. ÚS 289/06 ze dne 11. 6. 2009 (N 138/53 SbNU 717); nález sp. zn. III. ÚS 961/09 ze dne 22. 9. 2009 (N 207/54 SbNU 565); z poslední doby viz např. nález sp. zn. III. ÚS 1167/17 ze dne 31. 7. 2017 (N 134/86 SbNU 273), bod 29]. Tato povinnost tak

Sbirka_nalezu-91.indd 453 29.7.20 14:02

samozřejmě neznamená, že soudy musí dát podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení; v úvahu je totiž třeba brát relevanci daného argumentu a jeho možnost ovlivnit výsledek řízení. V žádném případě ovšem nelze ignorovat argument, který je pro výsledek řízení klíčový [viz nález sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431), bod 60; shodně nález sp. zn. I. ÚS 1895/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 52/76 SbNU 717), bod 31].

18. Uvedené principy se uplatňují i při rozhodování o vazbě, a to včetně rozhodování o opravných prostředcích – stížnostech proti rozhodnutí o vazbě podle § 74 a 141 a násl. trestního řádu. Tuto stížnost je třeba dle § 143 odst. 1 trestního řádu podat ve lhůtě tří dnů od oznámení usnesení. Ústavní soud se již zabýval otázkou, zda takto krátká lhůta není protiústavní; návrh na její zrušení však zamítl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (N 139/86 SbNU 369; 345/2017 Sb.), v němž současně shrnul ústavně konformní výklad této právní úpravy. Podle Ústavního soudu je stížnost podle trestního řádu vybudována na revizním principu a neuplatňuje se u ní zásada koncentrace. Vzhledem k tomu je možné podávat tzv. blanketní stížnosti, které neobsahují věcnou argumentaci, za účelem dodržení třídenní lhůty a doplnit odůvodnění stížnosti až po uplynutí lhůty. Je především úkolem toho, kdo stížnost podává, aby si vytvořil prostor pro doplnění stížnosti, a to zpravidla tak, že oznámí soudu přiměřenou lhůtu, do které tak učiní. Pokud ovšem soudy nepřihlédnou k argumentům obsaženým v doplnění stížnosti, s nimiž se mohly ještě před rozhodnutím o stížnosti seznámit, poruší tím právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 32/16, body 90 až 96; srov. obdobně nález sp. zn. I. ÚS 2346/14 ze dne 25. 9. 2014 (N 177/74 SbNU 543); nález sp. zn. II. ÚS 1820/16 ze dne 20. 9. 2016 (N 180/82 SbNU 749); nález sp. zn. I. ÚS 1692/18 ze dne 4. 9. 2018 (N 150/90 SbNU 443)].

19. Ústavní soud nemá důvod se od těchto principů odchylovat ani v projednávaném případě, v němž jde o vazbu stěžovatele, o níž bylo rozhodnuto po nepravomocném odsouzení stěžovatele soudem prvního stupně.

20. Obvodní státní zastupitelství ve svém vyjádření argumentuje, že dle judikatury ESLP se zbavení osobní svobody po vynesení prvostupňového a nepravomocného odsuzujícího rozsudku již nepovažuje za vazbu, na niž by se aplikoval čl. 5 odst. 1 písm. c) Úmluvy a s ním spojené záruky, ale za zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem podle čl. 5 odst. 1 písm. a) Úmluvy. U toho přitom ESLP vyžaduje pouze dodržení obecných podmínek pro zbavení osobní svobody, zejména zákonnost. Ústavní soud konstatuje, že zbavení osobní svobody po vynesení nepravomocného odsuzujícího rozsudku soudem prvního stupně skutečně představuje z hlediska Úmluvy zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem podle čl. 5 odst. 1 písm. a) Úmluvy, jak ESLP uvedl v rozsudku

Sbirka_nalezu-91.indd 454 29.7.20 14:02

ve věci *Wemhoff proti Německu* č. 2122/64 ze dne 27. 6. 1968, § 9, a dále např. v rozsudku ve věci *Žirovnický proti České republice* č. 23661/03 ze dne 30. 9. 2010, § 73. Ústavní soud se s tímto pohledem ztotožnil již v nálezu sp. zn. I. ÚS 185/14 ze dne 10. 4. 2014 (N 56/73 SbNU 119), bod 15, a nyní nemá důvod tento postoj přehodnocovat. Úmluva však představuje pouze minimální standard ochrany práv (čl. 53 Úmluvy), a tyto závěry tak nemohou nic změnit na právním posouzení z hlediska Listiny. Právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a z něj plynoucí aspekty – včetně práva na řádné odůvodnění soudního rozhodnutí – se tudíž vztahují i na rozhodování o vazbě po vydání nepravomocného odsuzujícího rozsudku soudem prvního stupně.

21. Ústavní soud tak shrnuje, že neseznámí-li se soud rozhodující o stížnosti jednotlivce proti usnesení o vazbě s jeho argumenty, ačkoliv se s nimi seznámit mohl, a nevypořádá se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí, poruší tím právo dotčeného jednotlivce na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. V projednávaném případě stěžovatel podal blanketní stížnost proti usnesení, kterým byl vzat do vazby. Nevytvořil si prostor pro uplatnění své argumentace, neboť neuvedl přiměřenou lhůtu pro doplnění důvodů své stížnosti. Přesto doplnění jeho stížnosti dorazilo na obvodní soud ještě dříve, než byl spis postoupen městskému soudu. Z předkládací zprávy vyplývá, že spis byl poté městskému soudu předložen včetně doplněné stížnosti. Nic tudíž nebránilo městskému soudu, aby se seznámil s argumentací stěžovatele v doplnění jeho blanketní stížnosti. Bylo proto povinností městského soudu to učinit a s argumenty stěžovatele se vypořádat v odůvodnění rozhodnutí způsobem, který odpovídá závažnosti těchto argumentů. Městský soud však tyto povinnosti nedodržel.

23. Za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku hrozí stěžovateli trest odnětí svobody až na dvě léta. U úmyslných trestných činů, za něž hrozí nízký trest, jehož horní hranice nepřevyšuje dva roky, obecně není podle § 68 odst. 2 trestního řádu možné vzít obviněného do vazby. Lze to učinit pouze výjimečně, pokud je dán některý z tzv. kvalifikovaných vazebních důvodů podle § 68 odst. 3 a 4 trestního řádu. Obvodní soud uvedl, že v případě stěžovatele je splněn kvalifikovaný důvod podle § 68 odst. 3 písm. b), tedy že se stěžovatel opakovaně nedostavil na předvolání a že se jej nepodařilo předvést ani jinak zajistit jeho účast při úkonu v trestním řízení. Městský soud nijak nereagoval na námitku stěžovatele, že u něj není dán tento kvalifikovaný důvod vazby podle § 68 odst. 3 písm. b) trestního řádu. Městský soud se omezil pouze na konstatování, že na věc je třeba nahlížet „optikou" ustanovení § 68 odst. 2 a 3 trestního řádu. To by ovšem nebyla adekvátní odpověď na stěžovatelovu argumentaci, neboť se z ní stěžovatel nedozví,

Sbirka_nalezu-91.indd 455 29.7.20 14:02

který konkrétní kvalifikovaný důvod vazby dle § 68 odst. 3 trestního řádu u něj soud shledává. Ústavní soud tak nemůže přisvědčit vyjádření městského soudu, že pouze nedopatřením v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatel podal blanketní stížnost, ale že se ve skutečnosti s jeho argumentací vypořádal. Námitka stěžovatele je přitom vysoce relevantní z hlediska napadených rozhodnutí, neboť bez kvalifikovaného důvodu by stěžovatele nebylo možné vůbec vzít do vazby. Z toho důvodu měl městský soud poskytnout stěžovateli důkladnou odpověď, což však neučinil. Dále Ústavní soud konstatuje, že městský soud neodpovídá ani na další námitky stěžovatele, totiž že u něho nejsou dány důvody vazby ani podle § 67 písm. a) a c) trestního řádu a že rozhodnutí obvodního soudu v rozporu s § 73c písm. c) trestního řádu neuvádí důvody, pro které není možné dosáhnout účelu vazby jiným způsobem. Městský soud se tedy nevypořádal s argumenty stěžovatele odpovídajícím způsobem, ačkoliv se s nimi mohl seznámit, a tím porušil jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomuto zjištění by bylo nadbytečné zabývat se tímto usnesením i z hlediska práva na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny.

24. V situaci, kdy se městský soud dopustil tohoto procesního pochybení, není úkolem Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nahrazovat obecné soudy a místo nich se zabývat otázkou, zda jsou z hlediska podústavního práva naplněny předpoklady pro vzetí do vazby [srov. obdobně nález sp. zn. I. ÚS 3944/14 ze dne 18. 5. 2015 (N 96/77 SbNU 415), bod 28]. Proto Ústavní soud nemůže přisvědčit argumentaci městského státního zastupitelství a nemůže sám posuzovat, zda z materiálního hlediska byly splněny důvody pro vzetí stěžovatele do vazby. Stejně tak nemůže vady napadeného usnesení městského soudu zhojit ani později vydané rozhodnutí o žádosti stěžovatele o propuštění z vazby. Je totiž nezbytné, aby se jednotlivec již v okamžiku, kdy je poprvé rozhodováno o jeho vzetí do vazby, mohl seznámit s důvody tohoto rozhodnutí a aby mu obecné soudy nabídly adekvátní odpověď na jeho argumenty. Nelze po něm vyžadovat, aby vyčkával, zda k řádnému odůvodnění vazby nedojde až v okamžiku rozhodování o jeho žádosti o propuštění z vazby. Současně je třeba podotknout, že toto rozhodnutí ani není předmětem přezkumu v tomto řízení.

25. Pokud jde o usnesení obvodního soudu, Ústavní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že podle již citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 3944/14 by měla při zjištění protiústavního procesního postupu být zrušena všechna rozhodnutí o vazbě, tedy i to prvostupňové. Z citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 3944/14, bodu 28, vyplývá pouze to, že při zjištění procesních pochybení není úkolem Ústavního soudu, aby sám nahrazoval úvahy obecných soudů o důvodnosti vazby, jak bylo uvedeno v předchozím bodě.

Sbirka_nalezu-91.indd 456 29.7.20 14:02

26. Ústavní soud připomíná, že v souladu s čl. 4 Ústavy je povinností všech soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám. Ústavní soud proto ve své činnosti vychází z principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů [nález sp. zn. III. ÚS 148/97 ze dne 25. 9. 1997 (N 113/9 SbNU 65)] a zasahuje do jejich činnosti jedině tehdy, je-li to nezbytné pro ochranu základních práv a svobod. Tento princip se projevuje i v subsidiaritě ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), která je zásadně (srov. § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) až posledním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Z principu minimalizace zásahů a ze subsidiarity ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil své oprávnění odmítnout část ústavní stížnosti pro nepřípustnost [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu] v situacích, kdy zrušením jen jednoho (nebo části) z napadených rozhodnutí je znovu vytvořen obecným soudům dostatečný prostor pro to, aby samy poskytly ochranu základním právům a svobodám [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 74/06 ze dne 3. 10. 2006 (N 175/43 SbNU 17), bod 5; nález sp. zn. II. ÚS 200/13 ze dne 16. 7. 2013 (N 123/70 SbNU 127); nález sp. zn. III. ÚS 2428/13 ze dne 13. 6. 2014 (N 123/73 SbNU 869); nález sp. zn. IV. ÚS 2722/13 ze dne 3. 2. 2015 (N 22/76 SbNU 313), bod 28]. Je na uvážení Ústavního soudu, jak rozsáhlý zásah do rozhodování obecných soudů považuje v konkrétním případě za nezbytný pro nápravu zjištěného porušení základních práv či svobod, přičemž je vázán zásadou minimalizace zásahů. Rozhodne-li Ústavní soud o nepřípustnosti části ústavní stížnosti z tohoto důvodu, jde o výsledek jeho uvážení, který nemá žádnou spojitost se skutečným vyčerpáním opravných prostředků stěžovatelem.

27. V projednávaném případě bude zrušením rozhodnutí městského soudu stěžovateli vytvořen prostor pro uplatnění jeho argumentace ve vztahu k ústavnosti, ale i zákonnosti usnesení obvodního soudu, s níž se bude muset městský soud vypořádat. V této situaci proto není třeba, aby Ústavní soud sám nyní přezkoumával i usnesení obvodního soudu. Ústavní stížnost je proto v této části nepřípustná.

28. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným usnesením městského soudu bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti v této části vyhověl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona toto napadené rozhodnutí zrušil. V části směřující proti usnesení obvodního soudu Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jako nepřípustnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 457 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 458 29.7.20 14:02

Č. 198

K návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města

I. Pro posouzení, zda zákaz sezení, stanovený vyhláškou statutárního města Mostu, lze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) a c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích"), je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce pro vydání obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel [srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.)].

II. Ze zákazu sezení na všech jiných než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená svou povahou nebo se souhlasem vlastníka veřejného prostranství, resp. pozemku), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství obce, nelze žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu [srov. nález ze dne 2. 6. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)]. Zakázané sezení na všech těchto ostatních než vyhrazených místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí veřejného pořádku [§ 10 písm. a) zákona o obcích], která by mohla veřejný pořádek narušit; k tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání. Z předmětného zákazu sezení nelze dovodit ani účel vymezený v § 10 písm. c) zákona o obcích, neboť nejde např. o zákaz sezení jen na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně, a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 11. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 42/18 ve věci návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. 2 písm. b) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení

Sbirka_nalezu-91.indd 459 29.7.20 14:02

místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města, za účasti statutárního města Mostu, se sídlem Radniční 1/2, Most, zastoupeného JUDr. Tomášem Kindlem, advokátem, se sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov, (nález byl vyhlášen pod č. 19/2019 Sb.).

Výrok

Ustanovení čl. 2 písm. b) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Shrnutí návrhu

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu dne 25. 10. 2018, se Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) domáhá, aby Ústavní soud zrušil čl. 2 písm. b) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu (dále jen „město“) č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města (dále jen „vyhláška“).

2. Ministerstvo v návrhu nejprve vyhodnotilo proces přijetí vyhlášky. K tomu mimo jiné uvedlo, že zastupitelstvo města na veřejném zasedání dne 10. 9. 2015 schválilo předmětnou vyhlášku, že ze zápisu ze zasedání zastupitelstva bylo zjištěno, že vyhláška byla přijata způsobem odpovídajícím zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“), když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, a to 42 členů zastupitelstva z celkového počtu 45 členů. V souladu s § 12 zákona o obcích byla vyhláška dne 14. září 2015 vyvěšena na úřední desce magistrátu, odkud byla dne 30. září 2015, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. Vyhláška nabyla účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení, tj. dnem 29. září 2015.

3. Na jednání uskutečněném dne 31. 8. 2017 ministerstvo upozornilo město, že vyhláška je – s ohledem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil ustanovení obecně závazných vyhlášek měst Litvínova a Varnsdorfu, která jsou téměř totožná s napadanými ustanoveními vyhlášky – v čl. 2 písm. b) a čl. 4 v rozporu se zákonem. Ministerstvo proto při jednání doporučilo městu zjednat nápravu vyhlášky. Následně ministerstvo

Sbirka_nalezu-91.indd 460 29.7.20 14:02

zaslalo městu dopisem ze dne 6. 9. 2017 č. j. MV-118916-7/ODK-2015 aktuální právní rozbor vyhlášky zpracovaný v souvislosti se závěry Ústavního soudu učiněnými ve výše uvedeném nálezu. Následně se dne 12. 12. 2017 uskutečnilo další metodické jednání ve věci úprav vyhlášky tak, aby obstála z hlediska závěrů Ústavního soudu ve výše uvedeném nálezu. Protože město neprojevilo vůli zjednat nápravu vyhlášky, ministerstvo dopisem ze dne 13. 3. 2018 č. j. MV-118916-11/ODK-2015 v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo město ke zjednání nápravy vyhlášky; výzva byla městu doručena dne 14. 3. 2018. Městu bylo touto výzvou sděleno, že ministerstvo shledalo možný rozpor čl. 2 písm. b) a čl. 4 vyhlášky se zákonem, neboť v uvedených ustanoveních vyhlášky upravuje problematiku mimo svou věcnou působnost. Jelikož město ve stanovené lhůtě nápravu vyhlášky nezjednalo, zahájilo ministerstvo následně s městem správní řízení o pozastavení účinnosti čl. 2 písm. b) a čl. 4 vyhlášky. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 23. 5. 2018 doručením oznámení ze dne 23. 5. 2018 č. j. MV-57767-6/ODK-2018 o zahájení správního řízení, k němuž byl přiložen Přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem, městu. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 9. 7. 2018 č. j. MV-57767-19/ODK-2018 pozastavilo účinnost čl. 2 písm. b) a čl. 4 vyhlášky. Toto rozhodnutí bylo doručeno městu dne 15. 7. 2018. Dne 29. 7. 2018 podalo město proti uvedenému rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr vnitra rozhodnutím ze dne 27. 9. 2018 č. j. MV-89707-3/SO-2018 zamítl; rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 10. 2018.

4. V další části návrhu ministerstvo informovalo, že se zaměřilo na posouzení, zda při vydávání vyhlášky město nejednalo *ultra vires*, tj. zda nejednalo mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou, a zda nezneužilo při vydání vyhlášky svou zákonem věcně vymezenou pravomoc a působnost, a to cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak cestou přihlížení k nerelevantním úvahám. Po připomenutí ústavněprávního oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky plynoucího z čl. 104 odst. 3 Ústavy a věcné působnosti zakotvené v § 10 zákona o obcích formulovalo ministerstvo názor, že s ohledem na tato východiska a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (rekapitulací podstatných závěrů nálezu zrušujícího téměř totožná ustanovení obecně závazných vyhlášek měst Litvínova a Varnsdorfu) je vyhláška v rozporu se zákonem, neboť město regulací sezení na stavebních prvcích v čl. 2 písm. b) a čl. 4 upravilo problematiku mimo svou věcnou působnost.

II. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

5. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je ministerstvo oprávněno podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li

Sbirka_nalezu-91.indd 461 29.7.20 14:02

o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci je tímto zákonem zákon o obcích, zejména jeho ustanovení § 123. Ústavní soud si z předložených pokladů ověřil, že zákonná procedura dozoru ministerstva nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla naplněna, návrh na zrušení podalo oprávněné ministerstvo a v zákonem stanovené lhůtě po nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu podaném městem.

III. Vyjádření účastníka řízení

6. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh městu jako účastníkovi řízení k vyjádření.

7. Město využilo možnosti vyjádřit se k návrhu a formulovalo především nesouhlas s názorem navrhovatele, že napadená ustanovení vyhlášky neobstojí z hlediska závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/15, protože si navrhovatel – podle něj – vyložil závěry Ústavního soudu nesprávně. Připomíná, že v této věci nebylo možno zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek i proto, že tento zákaz byl stanoven obecně a univerzálně, nešlo např. o zákaz sezení na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně, a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Město zdůraznilo, že ve své vyhlášce stanovilo zákaz sezení jen na vybraných stavebních prvcích, jako jsou odpadkové koše, opěrné zídky, palisády apod. Z toho dovozuje, že nejde o obecně formulovaný zákaz sezení na veřejném prostranství, ale o zákaz sezení na vybraných stavebních prvcích. Zákaz sezení na vybraných stavebních prvcích a zařízeních je podle jeho názoru podřaditelný pod § 10 písm. a) zákona o obcích; minimálně implicitně jde o činnosti, jež jsou v rozporu s ochranou zdraví a majetku, přičemž svůj názor považuje za souladný s II. částí právní věty nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/15; navrhovatel naopak dovozuje, že i omezený zákaz sezení odůvodněný požadavky ochrany zdraví a majetku představuje normotvorbu ústavně nekonformní. V závěru svého vyjádření město požádalo, aby návrhu ministerstva vyhověno nebylo.

8. Podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla Ústavním soudem požádána Veřejná ochránkyně práv o sdělení, zda vstupuje do řízení. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 6. 11. 2018 Ústavní soud vyrozuměla, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

Sbirka_nalezu-91.indd 462 29.7.20 14:02

IV. Text napadených ustanovení

9. Formulace napadených ustanovení zní [pozn. předmětem návrhu na zrušení není návětí čl. 2 ani text sub písm. a), jejich obsah je citován z důvodu přehlednosti (pozn. red.: text je citován včetně pravopisných nepřesností)]:

„Článek 2
Škodlivé činnosti

Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města, nebo jeho části, je:

a) umísťování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek) a přípravě pokrmů (grily, udírny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů;

b) sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.).“

„Článek 4
Sezení

1) Sezení na veřejném prostranství je povoleno na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních nacházejících se na veřejném prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.

2) Výjimku z pravidla uvedeného v odst. 1 mají osoby zdravotně postižené nebo náhle stižené nevolností nebo slabostí, a to za účelem krátkodobého oddechu pro načerpání sil pro další pohyb, a to jen tehdy pokud sezením na takové stavební části, předmětu nebo zařízení nebude ohroženo zdraví takové osoby a současně nebude hrozit poškození takové stavební části, předmětu nebo zařízení.“

V. Ústní jednání ve věci

10. Ústavní soud v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání. To by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníka řízení.

Sbirka_nalezu-91.indd 463 29.7.20 14:02

VI. Meritorní přezkum napadených ustanovení

11. Podle svých dlouhodobých a ustálených judikaturních standardů volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených obecně závazných vyhlášek (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem zpravidla test čtyř kroků [srov. nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) a řadu dalších]. V souladu s tímto testem Ústavní soud zkoumá, zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí jsou napadená ustanovení (1. krok testu), zda se při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky obec nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda při jejich vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (3. krok testu) a zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

12. K prvnímu kroku testu postačí zaznamenat, že zastupitelstvo vydalo obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí jsou napadená ustanovení, na základě své pravomoci podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, jenž je zmocňuje k originární normotvorbě, a byť jsou jimi ukládány povinnosti, resp. zákazy, již dalšího zmocnění netřeba [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.) nebo ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) a řadu dalších]. Protože vyhláška obsahující napadená ustanovení byla přijata a vydána zastupitelstvem města způsobem, který je popsán v bodě 2 tohoto nálezu, lze uzavřít, že zastupitelstvo postupovalo při výkonu své pravomoci ústavně souladným způsobem.

13. Ve druhém kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem *(ultra vires)*. Ústavní soud při tomto testovacím kroku hodnotí, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu. Již v předchozím bodě je uvedeno, že k vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva v mezích své působnosti, zmocněny přímo Ústavou, a to ustanovením čl. 104 odst. 3. Konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Podle něj se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem; to je významné pro vymezení její věcné působnosti v této normotvorbě [nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.)] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

Sbirka_nalezu-91.indd 464 29.7.20 14:02

14. Ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 34/15 Ústavní soud podrobně (srov. body 24 a násl.) posuzoval povahu ustanovení obecně závazných vyhlášek měst Litvínova a Varnsdorfu, jimiž se stanoví zákaz sezení, a uzavřel, že tato ustanovení neobstála již ve druhém kroku specifikovaného testu, neboť byla zastupitelstvy měst přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem. Konstatoval, že obě vyhlášky odkazují na dva okruhy samostatné působnosti podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích, a proto hodnotil, zda zákaz sezení (jako povinnost na daných místech nesedět) lze podřadit pod povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 10 písm. a) zákona o obcích] nebo k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k zajištění užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [§ 10 písm. c) zákona o obcích]. Ústavní soud vyšel z toho, že pro posouzení, zda zákaz sezení lze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Po analýze problematiky přijal Ústavní soud závěr, že z předmětného zákazu sezení, kterým se zakazuje sezení na všech jiných než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu schválená), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství dané obce, nelze žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu [srov. nález ze dne 2. 6. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)], a doplnil, že místa, na kterých je zakázáno sedět, jsou totiž zbývající částí veřejného prostranství, které je rozmanitým prostorem, jak vyplývá z jeho vymezení v § 34 zákona o obcích, podle kterého jsou veřejným prostranstvím „všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru“; napadenými ustanoveními zakázané sezení na veřejném prostranství proto nemůže být jednáním s přímou vazbou na veřejný pořádek, resp. na jeho ochranu. Ústavní soud dále vyhodnotil, že stanovení zákazu sezení napadenými ustanoveními nelze podřadit ani pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích, a to z obdobných důvodů, které formuloval již v souvislosti s oblastí zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z předmětného širokého zákazu sezení nelze totiž dovodit ani účel vymezený v § 10 písm. c) zákona o obcích, neboť nejde např. o zákaz sezení jen na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně, a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho

Sbirka_nalezu-91.indd 465 29.7.20 14:02

podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

15. Také vyhláška města, obsahující ustanovení napadená ministerstvem, v preambuli stanoví, že zastupitelstvo města se usneslo tuto vyhlášku „vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích", a v čl. 1 vymezila, že jejím předmětem je úprava „některých místních záležitostí veřejného pořádku a ochrana veřejné zeleně" a jejím cílem je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, ochrana veřejné zeleně a zvýšení estetické hodnoty vzhledu města (viz též návětí čl. 2 vyhlášky). Tyto formulace jsou obsahově zcela shodné (a jen marginálně jazykově odlišné) s dikcí vyhlášek města Litvínova a města Varnsdorfu, pro jejich ústavní relevanci proto plně platí hodnocení provedené Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/15, na které Ústavní soud v této věci z důvodu hospodárnosti odkazuje (pozn. pro posouzení ústavnosti zákazu sezení ve vyhlášce města je nezbytné hodnotit konstrukci čl. 4 vyhlášky v celém jeho celku, byť výjimka v čl. 4 odst. 2 vyhlášky sama o sobě neústavností netrpí).

16. Město ve vyjádření k návrhu zejména namítá, že si navrhovatel nesprávně vyložil závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/15, neboť město stanovilo zákaz sezení jen na vybraných stavebních prvcích, takže nejde o obecně formulovaný zákaz sezení na veřejném prostranství. Podle názoru města je takový zákaz sezení na vybraných stavebních prvcích a zařízeních podřaditelný pod § 10 písm. a) zákona o obcích; minimálně implicitně jde o činnosti, jež jsou v rozporu s ochranou zdraví a majetku. Ústavní soud však odkazuje na text napadených ustanovení: Podle čl. 2 písm. b) vyhlášky se sice za škodlivou činnost považuje sezení na stavebních prvcích, které nejsou k takovému účelu určeny, avšak podle čl. 4 odst. 1 vyhlášky je sezení na veřejném prostranství povoleno jen na lavičkách a jiných zařízeních s vymezeným účelovým určením (k sezení a odpočinku) situovaných vlastníkem veřejného prostranství nebo s jeho souhlasem a na jiných stavebních prvcích opět jen se souhlasem. Z dikce čl. 4 odst. 1 *a contrario* však vyplývá obecný zákaz sezení na všech veřejných prostranstvích, vyjma příslušných stavebních prvků [pozn. krátkodobá výjimka z tohoto zákazu pro indisponované osoby (srov. čl. 4 odst. 2 vyhlášky) se týká toliko sezení na stavebních částech, předmětech nebo zařízeních; má tudíž jen marginální povahu a neumožňuje sezení např. na travnatých plochách].

17. Byť i v této věci Ústavní soud vnímá napadená ustanovení jako snahu předejít společensky škodlivým protiprávním činům, které mohou na zakázané sezení navazovat (s tím, že naplňují-li taková jednání již podle stávající zákonné právní úpravy skutkovou podstatu nějakého přestupku, je veřejná správa, včetně místní správy, v mezích své pravomoci

Sbirka_nalezu-91.indd 466 29.7.20 14:02

a působnosti oprávněna i povinna k jejich zjištění a projednání, včetně uložení sankce), uzavírá, že napadená ustanovení, jimiž se zákaz sezení stanoví, neobstála již v druhém kroku shora specifikovaného testu, neboť byla zastupitelstvem města přijata mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem (z tohoto důvodu nebylo nutné přikročit k dalším krokům testu).

VII. Závěr

18. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování Ústavní soud shrnuje, že návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. b) a čl. 4 vyhlášky je důvodný.

19. Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadená ustanovení vyhlášky podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 zákona o obcích dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy

1. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 42/18.

2. Návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. b) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Mostu č. 6/2015, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města, nepovažuji za důvodný, a protože neshledávám podmínky pro zásah Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, měl Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

3. Pro odůvodnění lze přiměřeně použít argumenty, jež jsem formuloval v odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625; 245/2017 Sb.), na které z důvodu vhodnosti odkazuji.

Sbirka_nalezu-91.indd 467 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 468 29.7.20 14:02

Č. 199
K ochraně dobré víry ve správnost správního rozhodnutí o udělení licence pro podnikání v energetickém odvětví

Součástí práva na spravedlivý proces je i požadavek zásadně stejného rozhodování v případech po skutkové stránce obdobných. Hodlá-li se soud v některém z těchto případů odchýlit od své dosavadní rozhodovací praxe, musejí být srovnávané případy patřičně skutkově odlišeny a toto odlišení náležitě odůvodněno. Nedodržení těchto požadavků představuje porušení práva dotčeného účastníka na spravedlivý proces.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Vladimíra Sládečka a Davida Uhlíře – ze dne 11. prosince 2018 sp. zn. I. ÚS 2086/17 ve věci ústavní stížnosti FINE DECORATING, a. s., se sídlem Křenová 504/53, 602 00 Brno, zastoupené Mgr. Romanem Klimusem, advokátem, se sídlem Heršpická 813/5, 639 00 Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 155/2016-224 ze dne 8. 6. 2017 a rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 84/2013-282 ze dne 9. 6. 2016 o zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, kterým byla stěžovatelce udělena licence na výrobu elektřiny, ve spojení s návrhem na zrušení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a nejvyššího státního zástupce jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 155/2016-224 ze dne 8. 6. 2017 a rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 84/2013-282 ze dne 9. 6. 2016 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, se odmítá.

Sbirka_nalezu-91.indd 469 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Rekapitulace dosavadního průběhu řízení před správními soudy

1. Včasnou ústavní stížností, která i v ostatním splňuje podmínky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 11 odst. 1, čl. 26 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Stěžovatelka dále svoji ústavní stížnost doplnila o návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích.

2. Z napadených rozhodnutí, jakož i vyžádaného soudního spisu vedeného u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 62 A 84/2013 Ústavní soud zjistil, že nejvyšší státní zástupce se žalobou ve veřejném zájmu, podanou podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), domáhal zrušení rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13154-12/2010-ERU ze dne 22. 12. 2010, kterým byla stěžovatelce udělena licence na výrobu elektřiny na dobu 25 let se vznikem oprávnění a termínem zahájení výkonu licencované činnosti ke dni nabytí právní moci rozhodnutí, a to pro celkový instalovaný sluneční výkon 4,998 MW pro provozovnu fotovoltaické elektrárny Jeníkov (dále též „FVE Jeníkov"), vymezenou na pozemcích parc. č. 317/1 a parc. č. 351/6 v katastrálním území Jeníkov u Duchcova.

3. Veřejný zájem nejvyšší státní zástupce shledal v tom, že pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebyly splněny podmínky stanovené zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2010, (dále jen „energetický zákon") a prováděcí vyhláškou k energetickému zákonu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích. Nejvyšší státní zástupce konkrétně namítl, že stěžovatelka nedoložila vlastnické a užívací právo k energetickému zařízení a že se ve správním spisu nenachází protokol o předání díla stěžovatelce zhotovitelem. Dále vyzdvihl nedostatky doložení technických předpokladů, zejména nedoložení stanoviska Technické inspekce České republiky. Ohledně revizní zprávy nejvyšší státní zástupce uvedl, že se týká jen nízkonapěťových instalací. Poukázal na rozpory v jednotlivých dokumentech co do celkového instalovaného výkonu, jakož i na rozpor ve specifikaci panelů v revizní zprávě a ve smlouvě o dílo. Závěrem nejvyšší státní zástupce zpochybnil prokázání finančních předpokladů na straně stěžovatelky.

4. O žalobě nejprve rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 62 A 84/2013-112 ze dne 29. 1. 2015 tak, že ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. v celém

Sbirka_nalezu-91.indd 470 29.7.20 14:02

rozsahu zamítl, když žádný z žalobních bodů neshledal důvodným. Proti tomuto rozhodnutí podal nejvyšší státní zástupce kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 30/2015-70 ze dne 15. 12. 2015 vyhověl, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Kasační soud jej zrušil částečně z důvodu nepřezkoumatelnosti, nesprávného posouzení průkaznosti rozhodnutí o uvedení stavby do zkušebního provozu o bezpečnosti elektrárny a nesprávného posouzení rozporů výchozí revizní zprávy.

5. O žalobě posléze rozhodl Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem, jímž rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. j. 13154-12/2010-ERU ze dne 22. 12. 2010 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se v napadeném rozsudku opětovně zabýval otázkami doložení vlastnického či užívacího práva k elektrárně i prokázáním finančních předpokladů, ve kterých se však s žalobními námitkami neztotožnil. Částečně dal nejvyššímu státnímu zástupci za pravdu jen v otázce doložení technických předpokladů. V této souvislosti krajský soud uvedl, že bylo prokázáno, že revizní technik vyhotovil revizní zprávu ze dne 19. 11. 2010, na jejímž podkladě bylo napadené rozhodnutí vydáno, v době, kdy teprve probíhalo osazování elektrárny fotovoltaickými panely, tedy před dokončením všech jejích podstatných částí. K otázce dobré víry krajský soud uvedl, že ji nelze spatřovat v tom, že stěžovatelce mělo být dílo dodavatelem dodáno tzv. na klíč, včetně revizní zprávy. Navíc jí ani tento pasivní přístup přiznat nelze, jelikož v průběhu výstavby byla zhotovitelem informována o změně počtu a typu fotovoltaických panelů. Krajský soud uzavřel, že revizní zpráva tedy nemohla být dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o udělení licence, neboť neprokazovala bezpečnost, a tím ani technickou způsobilost energetického zařízení. Dobrou víru ve správnost napadeného rozhodnutí stěžovatelka nenabyla.

6. Posledně uvedený rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud v záhlaví citovaným rozsudkem tak, že ji jako nedůvodnou zamítl. Kasační soud s odkazem na svoji judikaturu ve věcech *Zonas* (rozsudek č. j. 7 As 331/2015-136 ze dne 15. 6. 2016) a *Tuchlovice* (rozsudek č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017) uvedl, že v případě tak závažné vady, jako je chybnost revizní zprávy spočívající v deklarování revize neexistujících instalací, bude možno přiznat ochranu právům nabytým v dobré víře zpravidla v takovém případě, kdy žadatel o licenci žádným způsobem nezakrýval, že jeho elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončená. Toto může typově nastat zpravidla pouze tehdy, pokud byl ve správním řízení předložen podklad, ze kterého plyne, že elektrárna dokončená nebyla. To však dle názoru kasačního soudu nebyl případ stěžovatelky, v němž za revidovanou elektroinstalaci byly považovány i samotné fotovoltaické panely, kterými však elektrárna

Sbirka_nalezu-91.indd 471 29.7.20 14:02

ještě osazena nebyla. Nelze akceptovat názor, že by revizní zpráva pouze popisovala stav, v jakém se má elektrárna nacházet v budoucnu dle projektové dokumentace, a to z toho důvodu, že revizní zpráva je v těchto částech mimo jiné psaná v přítomném čase, nikoliv v čase budoucím. Soud se ztotožnil s názorem nejvyššího státního zástupce, že revizní technik nemohl být v dobré víře, že vyhotovil revizní zprávu řádně a s odbornou péčí, neboť v ní opakovaně zmínil i fotovoltaické panely a jejich vzájemné propojení, i když je nemohl revidovat.

II. Rekapitulace námitek obsažených v ústavní stížnosti

7. Stěžovatelka v ústavní stížnosti a jejích doplněních s odkazem na prvotní rozhodnutí krajského soudu v dané věci namítla, že není možné dojít k závěru, že by zde existoval natolik závažný důvod pro zrušení rozhodnutí o udělení licence, který by vyvážil rizika a negativní důsledky zpětného přehodnocení právních vztahů založených tímto rozhodnutím, které se projeví v její majetkové sféře. Stěžovatelka je toho názoru, že zjištěné vady, dají-li se vůbec nazývat vadami, rozhodně nezakládají pochybení natolik závažné, že by bylo třeba upřednostnit zrušení licence před ochranou dobré víry a právní jistoty a zejména před jejím ústavně zaručeným právem na podnikání. O to spíše za situace, kdy je FVE Jeníkov více než 6 let bezzávadně provozována a při jejím provozování se neobjevily žádné problémy.

8. Stěžovatelka dále namítla, že v jejím případě došlo k porušení zásady legitimního očekávání na shodné rozhodování soudů ve skutkově a právně srovnatelných případech. Poukázala na rozhodnutí ve věci *Tuchlovice* (vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017) a uvedla, že revizní zprávy jsou v zásadě shodné, neboť i v té vztahující se k FVE Tuchlovice byly fotovoltaické panely rovněž zmíněny, a to v ještě větší míře, včetně jejich parametrů. Z toho dle stěžovatelky vyplývá, že argument, že revizní zpráva v případě FVE Tuchlovice nemohla vyvolat dojem, že FVE byla revidována a již přitom osazena FV panely, je nesprávný, což stěžovatelka dokládá zprávami o výchozí revizi FVE Jeníkov a FVE Tuchlovice. Nejvyšší správní soud tak dle jejího přesvědčení uspokojivě nevysvětlil rozdíly mezi vyhovujícím rozhodnutím a potřebou ochrany dobré víry ve věci Tuchlovice a nynějším zamítavým rozhodnutím v její neprospěch. Hodlal-li se příslušný senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od jiného svého dřívějšího rozhodnutí, bylo jeho povinností předložit věc rozšířenému senátu, což se nestalo. Podobně i otázka odkazu na zhotovení díla dodavatelem na klíč, včetně revizní zprávy, coby dokladu dobré víry uváděného oběma stěžovatelkami, byla v obou zmíněných věcech řešena odlišně bez bližšího odůvodnění. Zatímco nynější stěžovatelce tento odkaz byl vytýkán, ve věci Tuchlovice jí tatáž obhajoba k tíži nešla.

Sbirka_nalezu-91.indd 472 29.7.20 14:02

9. Stěžovatelka soudům rovněž vytkla pominutí skutečnosti, že jednoznačné řešení, kdy měla či mohla být revizní zpráva vyhotovena, nepřinesly ani nejvýznamnější akademické znalecké autority v České republice, které se v odpovědi na tuto otázku rozcházejí. Též problematika náležitostí revizních zpráv nebyla dle stěžovatelky v rozhodné době vyjasněna. Stěžovatelka k tomu poznamenala, že po 26. 10. 2010 začala platit nová pravidla provozování distribuční soustavy, schválená Energetickým regulačním úřadem. Ta stanovila, že aby mohla být fotovoltaická elektrárna připojena do sítě, museli investoři doložit distributorovi revizní zprávu, nicméně tu nebylo možno vyhotovit, dokud elektrárna nebyla připojena k síti, tedy pod napětím. Revizní technik musel ověřit, že zapojená elektrárna je bezpečná pro pracovníky, jinak revizní zprávu nesměl vydat. Současně ale distributor nesměl elektrárnu zapojit, dokud nedostal zprávu od revizního technika. Tato situace je dle stěžovatelky vrcholně absurdní. Energetický regulační úřad tedy před schválením prvního paralelního připojení požadoval doložení zprávy o výchozí revizi, o níž musel vědět, že nemůže splňovat náležitosti, které podle příslušných norem splňovat měly. Tedy byl to primárně stát, který znemožnil provádění a vydávání revizních zprav v souladu se zákonem u nově budovaných elektráren.

10. Stěžovatelka upozornila i na skutečnost, že stavba FVE Jeníkov ode dne 15. 12. 2010 splňuje všechny podmínky stanovené § 5 energetického zákona, který požaduje bezpečnost energetického zařízení a právo užívání jako podmínky pro udělení licence k podnikání v energetických odvětvích. To dle stěžovatelky plyne z celé řady provedených kontrol, šetření a v neposlední řadě i z kolaudačního souhlasu. Stěžovatelka v tomto směru odkázala na kompletní stanovisko soudního znalce k bezpečnosti FVE Jeníkov od 15. 12. 2010 do 15. 8. 2017, které nechala vypracovat formou soudněznaleckého posudku renomovaným soudním znalcem, specialistou na obnovitelné zdroje, speciálně na fotovoltaiku, a které Ústavnímu soudu předložila. Uvedené dle stěžovatelky dokládá i stanovisko Technické inspekce České republiky TICR/3231/2016 ze dne 5. 2. 2016 k revizním zprávám FVE Jeníkov, vypracované na žádost policejního orgánu, které uvádí, že revizní zprávy mají všechny zákonem předepsané náležitosti. Dále toto stanovisko uvádí, že v den provedení předložených revizí, tedy 18. 11. 2010, nebyla dokončena montáž fotovoltaických panelů, a tedy ani připojení těchto panelů. Chybí tedy výchozí revizní zpráva po dokončení zapojení fotovoltaických panelů včetně připojení, kde se provádějí kontrolní měření. Tento závěr o absenci další revizní zprávy je dle stěžovatelky v příkrém rozporu se závěry soudů nižší instance, jež autoritativně konstatovaly neplatnost stávající revizní zprávy ev. č. 100NN2010, nicméně k ní Technická inspekce České republiky explicitně uvádí, že má veškeré náležitosti požadované právními předpisy. Stěžovatelka tak má za to, že výkladové či

Sbirka_nalezu-91.indd 473 29.7.20 14:02

interpretační spory samotných orgánů státní moci stran problematiky, náležitostí a časové posloupnosti revizních zpráv k fotovoltaickým elektrárnám jsou dodnes nevyřešeny, jejich rozpolcenost je přetrvávající a chtít přičítat její negativní důsledky k tíži fyzických či právnických osob realizujících v roce 2010 výstavbu fotovoltaických elektráren je dle názoru stěžovatelky v rozporu s elementárními principy právního státu.

11. Stěžovatelka rovněž poukázala na problematiku osazování fotovoltaických panelů s označením „CE" do namontovaných již zrevidovaných elektrických zařízení. Dle ní ještě v roce 2013 (téměř 3 roky po ukončení licenčního řízení) jednoznačně dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Technická inspekce České republiky v dopisu svého ředitele pod zn. 2005/0T01./13 ze dne 11. 7. 2013 uváděla, že jednotlivé samostatné díly technického zařízení FVE jsou zpravidla uvedeny na trh jako stanovený výrobek. V těchto případech se na těchto zařízeních výchozí revize neprovádí, protože bezpečnost zpravidla deklaruje výrobce na zařízení označením „CE".

12. Stěžovatelka ve svém posledním doplnění ústavní stížnosti ze dne 19. 6. 2018 spojila s ústavní stížností návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, (dále též „licenční vyhláška"). Stěžovatelka pokládá napadené ustanovení licenční vyhlášky za rozporné s § 119 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jakož i s ustanovením § 5 odst. 7 energetického zákona, neboť pouhé „zprávy o výchozí revizi" samy o sobě nemohou v žádném případě prokázat bezpečnost stavby energetického zařízení tak, jak ji požadují energetický zákon a stavební zákon. Dále má stěžovatelka za to, že požadavek licenční vyhlášky na předložení zprávy o výchozí revizi energetického zařízení je zcela neurčitý a nepřezkoumatelný mimo jiné i proto, že není definován v žádných zákonech, prováděcích předpisech, technických předpisech či technických normách. Tuto svoji argumentaci v uvedeném doplnění podrobně rozvedla.

III. Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků a replika stěžovatelky

13. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Brně jako účastníky řízení a nejvyššího státního zástupce a Energetický regulační úřad jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k projednávané ústavní stížnosti.

14. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti žádným způsobem nerozporovala závěr krajského soudu, že elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončena, když

Sbirka_nalezu-91.indd 474 29.7.20 14:02

nebyla osazena fotovoltaickými panely. Sama naopak dodala, že v optice toho, jakým způsobem měla být dle pozdější judikatury revize provedena, nepostupoval revizní technik správně. Nejvyšší správní soud zopakoval, že chybnost revizní zprávy spočívající v deklarování revize neexistujících instalací je tak závažná vada, při jejímž výskytu lze přiznat ochranu nabytým právům zpravidla pouze za situace, kdy žadatel o licenci žádným způsobem nezakrýval, že jeho elektrárna nebyla v době vyhotovení revizní zprávy dokončená. K rozdílu s věcí *Tuchlovice* kasační soud podotkl, že v nynější věci však na rozdíl od FVE Tuchlovice ve správním spisu nebyl založen žádný dokument, z něhož by vyplývaly pochybnosti o dokončenosti elektrárny. Pokud jde o zbylé argumenty, Nejvyšší správní soud vyjádřil své přesvědčení, že se s nimi již náležitě vypořádal ve svém rozsudku. Navrhl, aby Ústavní soud buď odmítl ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, anebo ji zamítl jako nedůvodnou.

15. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření zcela odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

16. Energetický regulační úřad se k ústavní stížnosti nevyjádřil, čímž se současně svého postavení v tomto řízení vzdal (§ 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu). Proto s ním Ústavní soud již dále nejednal.

17. Nejvyšší státní zástupce ve vyjádření uvedl, že ústavní stížnost pokládá jednak za nepřípustnou, jednak i za nedůvodnou. Ústavní stížnost je dle něj nepřípustná, neboť v důsledku rozsudku krajského soudu byla věc vrácena Energetickému regulačnímu úřadu zpět do fáze správního řízení o udělení licence. Nebylo-li tedy řízení o žádosti stěžovatelky o udělení licence skončeno, pak nemohou být dány podmínky, aby Ústavní soud ve věci rozhodoval. Otázka, zda stěžovatelce bude licence udělena či nikoli, má být po vrácení věci krajským soudem opětovně předmětem licenčního řízení, jehož výsledky nelze předjímat. Princip subsidiarity ústavní stížnosti neumožňuje, aby Ústavní soud zasahoval do běžícího správního řízení. Nejvyšší státní zástupce je přesvědčen, že shodně se k otázce nepřípustnosti ústavní stížnosti v typově stejných věcech vyslovil Ústavní soud např. v usneseních ze dne 23. 2. 2016 sp. zn. III. ÚS 2285/15, ze dne 19. 2. 2016 sp. zn. IV. ÚS 380/16 a ze dne 3. 4. 2017 sp. zn. II. ÚS 755/17 (dostupná na http://nalus.usoud.cz).

18. Nejvyšší státní zástupce stran věci samé opětovně zaujal stanovisko, že stěžovatelka dosáhla udělení licence, aniž doložila splnění elementárních podmínek. Stěžovatelka byla zodpovědná za úspěch i neúspěch podané žádosti. V licenčním řízení předložila vyloženě nepravdivý podklad (nepravdivou revizní zprávu), přičemž nedoložení podmínek se týkalo tak zásadní okolnosti, jakou je bezpečnost energetického zařízení. O tom, že revizní technik při vyhotovení revizní zprávy postupoval minimálně

Sbirka_nalezu-91.indd 475 29.7.20 14:02

vědomě chybně, svědčí ta okolnost, že za revidovanou elektroinstalaci výslovně označil i tu, která dokončena nebyla. Ústavní stížnost je dle mínění nejvyššího státního zástupce ve své podstatě polemikou se skutkovými závěry napadených rozhodnutí o okolnostech vylučujících dobrou víru stěžovatelky. Závěry správních soudů jsou v této otázce nicméně logické a správné, přičemž korespondují s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech.

19. Nejvyšší státní zástupce odmítl argumenty stěžovatelky stran nedůvodně rozdílného zacházení v porovnání s věcí *Tuchlovice* a ztotožnil se s vysvětlením rozdílu Nejvyšším správním soudem. Setrval na východisku, dle něhož podstatou v této věci bylo konkrétní posouzení, zda revizní zpráva může deklarovat bezpečnost neexistujících instalací. Instalace, které neexistují, nemají žádné vlastnosti; nemohou být ani bezpečné, ani nebezpečné. Nejvyšší státní zástupce uzavřel, že považovat revizní zprávu za těchto okolností za důkaz způsobilý objasnit skutkový stav by znamenalo tolerovat jeho nepravdivost.

20. Ústavní soud nezasílal vyjádření Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze ani Nejvyššího státního zastupitelství stěžovateli k replice, protože v nich nejsou uvedeny žádné jiné (nové) skutečnosti, než které se nacházejí v napadených rozhodnutích. Ústavní soud v dané věci nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Vlastní přezkum Ústavním soudem

21. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny požadavky kladené na věcné projednání ústavní stížnosti, a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou (byla účastnicí řízení před Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem), jež vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto též přípustná. Namítal-li v tomto ohledu nejvyšší státní zástupce nepřípustnost ústavní stížnosti, již dovozoval ze skutečnosti, že v důsledku napadeného rozsudku krajského soudu byla věc vrácena Energetickému regulačnímu úřadu zpět do fáze správního řízení o udělení licence, Ústavní soud ve shodě se svými dřívějšími rozhodnutími vydanými v obdobných věcech, a sice nálezy sp. zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 3. 4. 2018 (N 66/89 SbNU 43) a sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (N 105/89 SbNU 543), konstatuje, že k takovému závěru v souzené věci dojít nelze, jelikož tato rozhodnutí shledávají neukončenost řízení a možnost poskytnutí ochrany právům stěžovatelů v možnosti vydat novou licenci. S nyní řešenou věcí se ovšem pojí dva relativně samostatné právní problémy, které je třeba odlišovat, a to právo stěžovatelky podnikat v licencovaném odvětví závislé na existenci licence a právo stěžovatelky

Sbirka_nalezu-91.indd 476 29.7.20 14:02

na konkrétní výši státní podpory závislé na uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu k určitému datu na základě takové licence.

22. Jak již Ústavní soud judikoval ve shora citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16, závěr o nepřípustnosti by byl namístě v procesní situaci, v níž by otázky vznesené stěžovatelkou bylo možno v dalším řízení řešit, případně jiným způsobem poskytnout ochranu jejím právům. Takovou možnost ovšem vedení licenčního řízení před Energetickým regulačním úřadem, případně řízení před správními soudy, neskýtá. Energetický regulační úřad rozhodne o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení a v licenci uvede den vzniku oprávnění k licencované činnosti [§ 8 odst. 1 a odst. 2 písm. e) energetického zákona]. Jde přitom o správní rozhodnutí konstitutivní povahy, kdy udělením licence správním rozhodnutím Energetický regulační úřad zakládá oprávnění žadatele o licenci podnikat v energetickém odvětví s účinky *ex nunc*, tedy od udělení licence (srov. bod 17 citovaného nálezu). Zrušil-li tedy Krajský soud v Brně nyní napadeným rozsudkem ze dne 9. 6. 2016 rozhodnutí o udělení licence z 31. 12. 2010 s odstupem několika let a věc vrátil Energetickému regulačnímu úřadu k dalšímu řízení, je z výše uvedeného zřejmé, že v tomto dalším řízení bude Energetický regulační úřad rozhodovat o udělení licence ke dni případného rozhodnutí, nikoliv opět ke dni 31. 12. 2010. To ve svém důsledku znamená, že zohledněn bude muset být i způsob poskytování státní podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Nejde totiž jen o to, od jaké doby by stěžovatelka byla oprávněna k výkonu licencované činnosti, ale zejména o to, že různá míra státní podpory je vázána na datum uvedení výrobny do provozu.

23. Nedostatek oprávnění k výkonu licencované podnikatelské činnosti tedy sice lze v novém řízení odstranit vydáním nové licence, ale v dalším správním či případně i soudním řízení může být poskytnuta ochrana pouze právu stěžovatelky podnikat za zákonem stanovených podmínek. Vydáním nové licence však už nelze ovlivnit podmínky státní podpory, za nichž je tato podnikatelská činnost vykonávána. Nové licenční řízení se touto otázkou zabývat nemůže a ani v navazujícím řízení před správními soudy stěžovatelka nemá jak dosáhnout ochrany svého tvrzeného práva, které má ve své podstatě spočívat v nároku na výkupní ceny elektřiny pro výrobny uvedené do provozu do 31. 12. 2010. V řízení před správními soudy lze totiž řešit pouze otázku zákonnosti nového rozhodnutí o udělení licence. Za stávajícího právního stavu, který neumožňuje navrácení do původního stavu (např. zpětným vydáním licence, mimořádným přiznáním dřívější výkupní ceny apod.), tudíž nelze dospět k závěru, že v dalším řízení o jiných procesních prostředcích ochrany práva bude možné poskytnout ochranu tvrzenému nároku stěžovatelky na státem garantované výkupní ceny vázané na původní rozhodnutí o licenci a s ním spojenému legitimnímu

Sbirka_nalezu-91.indd 477 29.7.20 14:02

očekávání a důvěře v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. Proto je také nynější ústavní stížnost stěžovatelky přípustná.

24. Ústavní soud se dále zabýval akcesorickým návrhem stěžovatelky na zrušení napadeného ustanovení licenční vyhlášky, neboť dospěl-li by k závěru o jeho důvodnosti, musel by řízení o podané ústavní stížnosti přerušit a věc předložit plénu Ústavního soudu k rozhodnutí. K tomu ovšem důvod neshledal, protože stěžovatelka navrhla zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, které však nebylo ve věci stěžovatelky použito. Přitom dle § 74 zákona o Ústavním soudu lze spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu jen tehdy, nastala-li jejich uplatněním skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Z uvedeného plyne, že je zapotřebí, aby takto napadený zákon, jiný právní předpis nebo jejich část byly ve vztahu ke stěžovateli uplatněny, tedy aby na jejich základě bylo vydáno ústavní stížností napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo způsoben jiný zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod.

25. V poměrech souzené věci to znamená, že by dotčené ustanovení § 3 odst. 1 licenční vyhlášky musel správní orgán nebo soud aplikovat ve své rozhodovací činnosti. Již ze samotného data vydání licenční vyhlášky (11. 1. 2016) je patrné, že tato podmínka není splněna. Jedná se o platný předpis, který s účinností od 1. 2. 2016 zcela nahradil dřívější vyhlášku Energetického regulačního úřadu č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, ve znění pozdějších vyhlášek téhož úřadu, která byla v řízení o udělení předmětné licence stěžovatelce ve skutečnosti použita (a to ve znění vyhlášek č. 363/2007 Sb. a č. 358/2009 Sb.), resp. na jejím základě tehdy Energetický regulační úřad své rozhodnutí o udělení licence založil. Za této situace je zřejmé, že stěžovatelka postrádá aktivní legitimaci v řízení o konkrétní kontrole norem, a proto se Ústavní soud nemohl tímto návrhem dále věcně zabývat. Jinak by tomu bylo v případě, kdyby stěžovatelka navrhla, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost sice již neplatné, ale v případě stěžovatelky použité vyhlášky č. 426/2005 Sb., v rozhodném znění. K podání takového návrhu by již stěžovatelka byla bezpochyby aktivně legitimována.

26. Ve vztahu k samotné ústavní stížnosti pak Ústavní soud zvážil argumentaci v ní (a jejích doplňcích) uvedenou, obsah naříkaných soudních rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

27. Ústavní soud setrvale judikuje, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné

Sbirka_nalezu-91.indd 478 29.7.20 14:02

moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu, nebo z aktu aplikace práva. Důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Princip dobré víry pak působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [srov. kupř. nález sp. zn. II. ÚS 2742/07 ze dne 10. 7. 2008 (N 130/50 SbNU 139)]. Jestliže orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, není bez dalšího myslitelné, aby následně konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky [nálezy sp. zn. I. ÚS 544/06 ze dne 3. 12. 2007 (N 217/47 SbNU 855) a IV. ÚS 298/09 ze dne 1. 3. 2010 (N 35/56 SbNU 391)].

28. Ústavní soud nejprve pokládá za vhodné uvést, že mnohými otázkami, které stěžovatelka v ústavní stížnosti předestřela, se již zabýval ve vzpomínaných nálezech sp. zn. II. ÚS 3189/16 ze dne 3. 4. 2018 a sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018. Jedná se především o námitky stran možnosti přezkumu správními soudy tvrzení nejvyššího státního zástupce o existenci závažného veřejného zájmu při podání žaloby dle § 66 odst. 2 s. ř. s., jakož i o četné výhrady směřující do ochrany dobré víry a ochrany důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci. S posledně uvedeným okruhem námitek se Ústavní soud v obecné rovině vypořádal v již citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (viz body 62 až 69), jehož závěry jsou stěžovatelce známy, proto na ně Ústavní soud v podrobnostech odkazuje.

29. Relevantní a současně opodstatněnou však shledal Ústavní soud stěžovatelčinu argumentaci v té části, v níž tvrdí, že Nejvyšší správní soud v jejím případě zaujal opačný postoj od rozhodnutí v podobné věci Tuchlovice (rozsudek č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017), aniž své odlišné zacházení se stěžovatelkou uspokojivě odůvodnil. Nejvyšší správní soud sice na tutéž námitku stěžovatelky v nyní napadeném rozsudku reagoval, ale adekvátním a hodnověrným způsobem ji nevypořádal. Odmítnutí argumentace stěžovatelky zde kasační soud založil na dvou podstatných momentech.

30. Prvním je, že revizní zpráva předložená stěžovatelkou pro účely licenčního řízení pouze popisovala stav, v jakém se má elektrárna nacházet v budoucnu dle projektové dokumentace, a to z toho důvodu, že revizní zpráva je v těchto částech psána v přítomném čase, nikoliv v čase budoucím (bod 29 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Ústavní soud k tomu podotýká, že identické nedostatky revizní zprávy, které kasační soud v napadeném rozsudku přičítá k tíži stěžovatelce, existovaly i ve věci

Sbirka_nalezu-91.indd 479 29.7.20 14:02

Tuchlovice. Ostatně sám Nejvyšší správní soud v rozsudku *Tuchlovice* uvádí, že „co se osvědčení bezpečnosti týče, revizní zpráva je v části, kde na straně 2 vyvolává dojem, že fotovoltaické panely nechyběly, a současně postrádá jednoznačné sdělení, že údaje o panelech a jejich spojení revizní technik pouze převzal z projektové dokumentace, aby revidovanou FVE Tuchlovice identifikoval, přinejmenším zmatečná, zavádějící a může působit nepravdivě" (bod 41 rozsudku č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017). Stěžovatelka v řízení o ústavní stížnosti předložila kopii této revizní zprávy FVE Tuchlovice (příloha C), která byla předmětem sporu, a Ústavní soud se s hodnocením kasačního soudu provedeným v citovaném rozsudku ztotožňuje. I tato zpráva je totiž psána v přítomném, a nikoli budoucím čase. Příkladem toho je konstatování revizního technika na straně 3 zprávy o výchozí revizi elektrického zařízení č. 33/2010 ze dne 29. 9. 2010 pro FVE Tuchlovice, kde se uvádí, že „panely jsou namontovány pod úhlem 26°. Orientace sestav je na čistý jih. Ve FV panelech jsou použity FV články vyrobené z monokrystalického křemíku. Tyto články mají vysokou účinnost a dlouhou životnost. Barva článků je tmavě modrá … Pro dosažení požadovaného výkonu je osazeno 40 950 ks fotovoltaických panelů". Ústavní soud je tudíž toho názoru, že výtka kasačního soudu je v tomto ohledu lichá.

31. Druhým stěžejním momentem je poukaz kasačního soudu na to, že ve věci Tuchlovice nebylo lze dovodit, že tamní stěžovatelka by se byla snažila zastírat, že v době revize nebyly namontovány všechny fotovoltaické panely. Podle Nejvyššího správního soudu tomu tak bylo proto, že přímo ve stěžovatelkou současně s revizní zprávou předloženém kolaudačním souhlasu bylo uvedeno, že dne 9. 11. 2010 byl vydán zákaz používání stavby pro její nedokončenost, takže žalovaný [Energetický regulační úřad] mohl na základě dodaných podkladů jednoduše zjistit, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Tuchlovice nebyla kompletní (srov. citaci v bodě 26). Naproti tomu u nynější stěžovatelky kasační soud konstatoval, že ve správním spise se nevyskytuje žádný doklad, ze kterého by plynulo, že stěžovatelka nezakrývala, že elektrárna dokončena nebyla, a tak nemohl dospět k závěru, že stěžovatelka byla v dobré víře, kterou by bylo nutné chránit ve správním soudnictví (bod 32). Ústavní soud však porovnáním argumentace v obou věcech dospěl k závěru, že ani jedna z těchto dvou tezí s ohledem na níže řečené neobstojí.

32. Ačkoli je nepochybné, že ve věci stěžovatelky nebyl vydán zákaz používání stavby pro její nedokončenost, jako tomu bylo ve věci Tuchlovice, nelze přehlédnout, že v době udělení licence stěžovatelka již disponovala rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, odboru výstavby a ŽP, č. j. MD/136736/10-VŽP/330/Pu ze dne 14. 12. 2010, které nabylo právní moci dne 15. 12. 2010 a kterým bylo jednak povoleno dle § 123 odst. 1 stavebního zákona předčasné užívání stavby – Fotovoltaické elektrárny Jeníkov,

Sbirka_nalezu-91.indd 480 29.7.20 14:02

jednak uloženo, že kolaudační souhlas na tutéž stavbu, označenou výslovně jako dočasnou, lze vydat jen po provedení zkušebního provozu. Rozhodnutí dále blíže vymezuje podmínky zkušebního provozu. Odtud plyne, že měl-li Energetický regulační úřad v době udělení licence (22. 12. 2010) k dispozici citované rozhodnutí stavebního úřadu, mohl též bez potíží seznat, že stavba ještě není zcela dokončena. Totiž dle § 123 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 29. 12. 2010 mohl stavební úřad na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na uživatelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí. Identická úprava je obsažena i v aktuálně platném znění stavebního zákona a tvořila jeho součást již v původním znění.

33. V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že stěžovatelka v řízení o udělení licence před Energetickým regulačním úřadem předložila nejen onu „spornou" revizní zprávu ev. č. 100NN2010 ze dne 18. 11. 2010, ale i zmíněné rozhodnutí stavebního úřadu o předčasném užívání stavby a povolení zkušebního provozu (viz bod 8 vzpomínaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015 a str. 13 původního rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2015). Také podle ustanovení § 9 písm. c) shora citované vyhlášky č. 426/2005 Sb. se technické předpoklady prokazovaly u předčasného užívání energetických zařízení před jejich dokončením právě povolením k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením a dále dokladem prokazujícím splnění požadavků k zajištění bezpečnosti práce (zpráva o revizi) stanovených zvláštním právním předpisem. Stěží pak lze ale tvrdit, že Energetický regulační úřad nemohl na základě dodaných podkladů jednoduše ověřit, že revize byla vykonána ještě v době, kdy FVE Jeníkov nebyla kompletní, a navíc v době, kdy stavební úřad ještě neprovedl ani místní šetření. I zde tedy platí, že na to, že revizní zpráva ve spojení s povolením předčasného užívání stavby v předložené podobě nemůže osvědčit bezpečnost elektrárny v plném rozsahu, měl stěžovatelku upozornit a vyzvat ji k odstranění vad revizní zprávy. Namísto toho se s výše zmíněnými dokumenty zjevně spokojil, třebaže z rozhodnutí stavebního úřadu se nedokončenost stavby nutně podává. Názor kasačního soudu vyjádřený v napadeném rozsudku stran zakrývání nedokončenosti fotovoltaické elektrárny stěžovatelkou tudíž pokládá Ústavní soud ve světle těchto okolností za nepřijatelný.

34. Především však dle názoru Ústavního soudu nelze odhlédnout od toho, že stěžovatelce nemůže jít k tíži, že v její věci stavební úřad nevydal zákaz používání stavby pro její nedokončenost, jak k tomu došlo ve věci *Tuchlovice*. Jednak vydání zákazu nezávisí na vůli stavebníka, jednak zpravidla vždy směřuje proti jeho zájmu na dokončení a kolaudaci stavby. Již z toho důvodu by proto bylo absurdní požadovat po stěžovatelce domáhání

Sbirka_nalezu-91.indd 481 29.7.20 14:02

se vydání zákazu stavby pro její nedokončenost jen proto, aby Energetickému regulačnímu úřadu mohlo být ze spisu snáze zřejmé, že stavba ještě není dokončena, a tudíž je třeba žadatele o licenci v tomto směru vyzvat k nápravě, konkrétně k odstranění vad revizní zprávy.

35. Ústavní soud současně podotýká, že nyní řešená věc se v podstatných rysech značně odlišuje od věci řešené nálezem sp. zn. I. ÚS 946/16, kterým Ústavní soud nevyhověl tehdy podané ústavní stížnosti obchodní společnosti FVE Mozolov, s. r. o. V tehdy řešené věci se z pohledu existence dobré víry vyskytl zásadní rozdíl, a to vědomost tehdejší stěžovatelky o úpravě revizní zprávy, u níž nebyla schopna vysvětlit, jak k ní došlo. Její vlastní vysvětlení přitom bylo vyvráceno, takže Ústavní soud za takového stavu neshledal ústavně vadným závěr správních soudů o tom, že stěžovatelka věděla, že upravená revizní zpráva neodpovídá revizní zprávě zpracované revizním technikem (a tedy ani provedenému rozsahu revize), a přesto tuto zprávu v licenčním řízení předložila. Šlo tedy o úmyslné uvedení rozhodujícího orgánu v omyl předložením nepravdivých podkladů. To však není případ nynější stěžovatelky.

36. V čistě vertikálních vztazích, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila. K tomu ale v nyní souzené věci dle názoru Ústavního soudu nedošlo.

37. Nejvyšší správní soud vyslovil absenci dobré víry stěžovatelky, kterou by bylo nutné chránit ve správním soudnictví, aniž náležitě a přesvědčivě vysvětlil odlišné zacházení oproti věci *Tuchlovice*, v níž za vskutku velmi podobných okolností dospěl k opačnému závěru. Tento deficit má ovšem významný přesah i do rozhodování krajského soudu o dobré víře stěžovatelky, byť v době jeho rozhodnutí (9. 6. 2016) nebyl ještě rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Tuchlovice* vydán (30. 3. 2017). Z toho důvodu pokládá Ústavní soud za nutné, aby se optikou nosných důvodů v otázce ochrany dobré víry, zaujatých v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 313/2015-492 ze dne 30. 3. 2017, zabýval nejprve krajský soud a aby na jejich základě ve věci stěžovatelky znovu rozhodl. Zrušení rozsudku krajského soudu má svůj význam i pro odklizení důsledků, které by pro

Sbirka_nalezu-91.indd 482 29.7.20 14:02

stěžovatelku mělo jeho ponechání v právní moci po vydání tohoto nálezu (s ohledem na současný zánik odkladu vykonatelnosti v řízení o ústavní stížnosti).

38. Ze všech shora rozvedených důvodů tudíž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně, a to pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Při opětovném projednání a rozhodnutí v posuzované věci jsou dotčené soudy vázány právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky). Akcesorický návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Energetického regulačního úřadu č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích, Ústavní soud odmítl dle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 43 odst. 2 písm. b) téhož zákona pro neoprávněnost navrhovatele.

Sbirka_nalezu-91.indd 483 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 484 29.7.20 14:02

Č. 200

K návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

I. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., nelze považovat za vyvlastňující opatření podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, nýbrž za ústavně přípustné omezení vlastníka potravin podle čl. 11 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v jeho dispozičním právu k potravinám, které jsou podle předpisů potravinového práva Evropské unie a zákona o potravinách a tabákových výrobcích bezpečné, avšak nelze je uvádět na trh.

II. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., je ve veřejném zájmu, neboť napadené opatření je součástí opatření v zájmu ochrany životního prostředí, ochrany zdraví, veřejného zdraví, podpory solidarity ve společnosti, vnitřní bezpečnosti a pořádku, stejně jako plnění závazků České republiky plynoucích pro ni z mezinárodního práva i členství v Evropské unii.

III. Určením způsobu, jak naložit s potravinami podle § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., je takovým omezením vlastnického práva, které je současně podle čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 11 odst. 3 větou první Listiny základních práv a svobod zákonem stanovenou podmínkou pro podnikání zároveň přispívající k činnosti určených neziskových, humanitárních a dobročinných organizací a k ochraně ústavním pořádkem chráněných hodnot, aniž přitom zasahuje do podstaty a smyslu vlastnického práva a svobody podnikání.

IV. Poskytnout potraviny podle § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., je státem uloženou povinností, kterou proto nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, nýbrž právě jen jako omezení práva vlastníka ve způsobu, jak může s takovými potravinami naložit; další s tím nutně související podmínky musí být upraveny dohodou s neziskovou organizací, která je nositelem

Sbirka_nalezu-91.indd 485 29.7.20 14:02

oprávnění plynoucích pro ni z takové povinnosti provozovatele potravinářského podniku.

V. Protože povinnost poskytnout takové potraviny nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, není ani stanovením tzv. naturální daně, tudíž tato povinnost není v rozporu s čl. 11 odst. 5 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

VI. Pokutu uloženou za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 17f písm. c) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze napadnout ve správním soudnictví, jehož prostředky je zajištěna ochrana práv provozovatele potravinářského podniku proti takovému zásahu a jeho přiměřenosti s přihlédnutím k poměrům přestupce, důvodům a způsobu porušení stanoveného pravidla v § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., a jeho škodlivým důsledkům.

VII. Hodnocení přiměřenosti zásahu za porušení stanovené povinnosti je možné i v rámci tzv. abstraktní kontroly ústavnosti, ale nutno přitom přihlížet i k povaze jiných skutkových podstat přestupků, na které se současně maximální výše pokuty vztahuje.

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor Ivo Valenta, právně zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení § 11 odst. 2, části § 11 odst. 3 vyjádřené slovy „jiným“ a „než provozovatelem uvedeným v odstavci 2“ a dále § 17 odst. 2 písm. j) a části § 17f písm. c) vyjádřené slovy „nebo j)“ zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 51/2019 Sb.).

Sbirka_nalezu-91.indd 486 29.7.20 14:02

Výrok

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení a znění návrhem napadených ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

1. Skupina 25 senátorek a senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelka") navrhuje, aby Ústavní soud v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 180/2016 Sb., zrušil § 11 odst. 2, část § 11 odst. 3 vyjádřenou slovy „jiným" a „než provozovatelem uvedeným v odstavci 2", § 17 odst. 2 písm. j) a část § 17f písm. c) vyjádřenou slovy „nebo j)". Navrhovatelka konstatuje, že uvedená ustanovení zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o potravinách") zavádějí pro provozovatele potravinářských podniků s prodejnami s prodejní plochou větší než 400 m² povinnost poskytovat v nich blíže vymezené potraviny bezplatně humanitárním nebo charitativním organizacím, přičemž za nesplnění této povinnosti lze uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Tím se podle jejího názoru tato ustanovení dostávají do rozporu s čl. 1 a 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava").

2. Ustanovení § 11 zákona o potravinách zní (napadená část je zvýrazněna):

„§ 11

(1) Podnikatelské zájmy právnických osob, které jsou v souladu s tímto zákonem, ochraňuje zájmové sdružení právnických osob s názvem ‚Potravinářská komora České republiky' založené podle zvláštního zákona.

(2) Provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m², je povinen potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, poskytnout bezplatně neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny

Sbirka_nalezu-91.indd 487 29.7.20 14:02

určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně.

(3) Potraviny uváděné na trh **jiným** provozovatelem potravinářského podniku **než provozovatelem uvedeným v odstavci** 2, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, mohou být bezplatně poskytnuty neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně.

(4) Při uvádění potravin podle odstavců 2 a 3 na trh musí být

a) splněna oznamovací povinnost podle § 3 odst. 1 písm. i),

b) zajištěna sledovatelnost potraviny podle čl. 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 a

c) připojena dokumentace obsahující název potraviny, množství potraviny, informace podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011, účel užití potraviny a informace o tom, v čem potravina nesplňuje požadavky tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího požadavky na potraviny; informace podle čl. 9 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 musí být srozumitelným způsobem poskytnuta také klientovi sociálních služeb."

3. Napadená, tj. zvýrazněná část § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách zní:

„Provozovatel potravinářského podniku se dále dopustí přestupku tím, že …

j) v rozporu s § 11 odst. 2 **neposkytne bezplatně neziskové organizaci potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné**."

4. Napadená, tj. zvýrazněná část ustanovení § 17f zákona o potravinách zní:

„Za přestupek lze uložit pokutu do …

c) 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle § 17 odst. 1 písm. a), b), d), e), j), m), n), o), r), v) nebo w), § 17 odst. 2 písm. c), g), h), i) **nebo j)**, § 17a odst. 6, § 17b odst. 2, 3, 4, 5 nebo 6 písm. a) nebo b), § 17c odst. 1 písm. a) nebo b), § 17c odst. 2 písm. a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) nebo m), § 17c odst. 4 nebo 6, § 17d odst. 3 písm. b) nebo e)".

Pro úplnost se dodává, že „potravinářským podnikem" se v čl. 3 bodu 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. 1. 2002,

Sbirka_nalezu-91.indd 488 29.7.20 14:02

kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, (dále jen „nařízení EU o potravinovém právu") rozumí „veřejný nebo soukromý podnik, ziskový nebo neziskový, který vykonává činnost související s jakoukoli fází výroby, zpracování a distribuce potravin".

5. S výslovným poukazem na čl. 11 odst. 2 (míněn zřejmě čl. 11 odst. 1 věta druhá) Listiny navrhovatelka tvrdí, že nikdo nemůže být nucen – s výjimkou případů obecně uznaných v ústavních normách – se svého majetku zbavovat, neboť součástí vlastnického práva je svoboda věc držet a nakládat s ní. Napadená ustanovení zasahují do této součásti vlastnického práva, neboť nutí vlastníky bezplatně se určitých věcí „zbavit, a to jen ve prospěch někoho". Charita (míněna zřejmě charitativní činnost, tak je třeba chápat i další část argumentace navrhovatelky) je dobrovolná, čímž se odlišuje od vrchnostensky vymáhaných daní. Navíc charitativní organizace (zřejmě navrhovatelka míní dobročinné organizace obecně) mohou vykonávat svou činnost nejen ve prospěch klientů sociálních služeb, ale pozitivních činností může být více, např. poskytnutí potravin zoologickým zahradám či spolkům pečujícím o opuštěná zvířata. Napadená ustanovení zavádějí povinnost nucené účasti na charitě, přičemž však dle navrhovatelky platí, že chce-li „stát někomu dát něco bezplatně, může tak činit, ale nikoliv tím, že někomu něco přikáže předat jinému, ale tím, že tyto věci nakoupí, zaplatí a pak jiným osobám daruje". Lze pouze akceptovat, aby humanitární a charitativní organizace byly zvýhodněny formou, jak to činí „odstavec 3 napadeného zákona" (pozn.: míněn zřejmě § 11 odst. 3), ústavně konformní ale není poskytnutí potravin jako zákonná povinnost „jen pro někoho". Nucené bezplatné předání části majetku jiným soukromoprávním osobám je dle jejího názoru „způsob ústavně nemožný". Proto navrhuje v § 11 zákona o potravinách zrušit odstavec 2 a současně tu část ustanovení odstavce 3, která s odstavcem 2 souvisí a tvoří s ním funkční celek, a dále i související sankční ustanovení uvedená v záhlaví.

6. V souvislosti s tím navrhovatelka argumentuje, že napadená ustanovení zavádějí tzv. smluvní přímus – tedy povinnost uzavřít darovací smlouvu s určenými osobami. To je v právu možné a stát jej zavádí, chce-li zajistit určitou povinnost (např. povinné pojištění), ovšem dosud vždy v rámci tohoto (soukromoprávního) vztahu zde bylo na straně toho, kdo má povinnost uzavřít smlouvu, právo na protiplnění (např. ve formě hrazení nákladů při vzniku pojistné události). Napadená ustanovení však zavádějí povinnost daru. To je dle navrhovatelky pro právní stát velmi nebezpečné, neboť stát takto fakticky vyvlastňuje bez náhrady. Darovací smluvní přímus byl totiž v minulosti spojen s nejhoršími státními režimy – německý nacistický stát podmiňoval povolení k vystěhování bohatých Židů nuceným

Sbirka_nalezu-91.indd 489 29.7.20 14:02

darováním či prodejem jejich majetku státu nebo árijským osobám hluboko pod cenou, v době komunistické totality byl převod zemědělských nemovitostí v soukromém vlastnictví, k němuž byl nutný souhlas místního národního výboru, vázán na uzavření darovací smlouvy na zemědělské pozemky nebo na jejich převod na zemědělské družstvo. Přitom uvedené režimy tyto postupy neuzákonily, ale jen je fakticky uplatňovaly. V zákoně o potravinách stát legální cestou obchází vyvlastnění za náhradu, což nelze ospravedlnit žádným dobrým úmyslem. Navíc není nijak zákonem řešena odpovědnost za škodu, která vznikne, budou-li v důsledku spotřeby takových potravin konkrétní osoby poškozeny na zdraví, neboť zákon neřeší to, kdy vzhledem k převozu a následné manipulaci u charitativních a humanitárních organizací původně bezpečné potraviny tuto bezpečnost ztratily. Neřeší se ani náklady na dopravu potravin od podnikatelů k těmto organizacím.

7. Dále navrhovatelka uvedla, že napadená ustanovení nejsou podřaditelná ani pod jednu z ústavních oblastí závaznosti vlastnictví v čl. 11 odst. 3 Listiny, navíc závaznost vlastnictví je spojena s povinností nějak jednat nebo se něčeho zdržet, nemůže však jít o povinnost bezplatně se vlastnictví zbavit. V takovém případě nejde o závaznost vlastnictví, ale o vyvlastnění. Stát sice připouští možnost vyvlastnění, ale vždy jen ve veřejném zájmu. Stanovení povinnosti někomu bezplatně předat potraviny je faktickým vyvlastněním, protože tyto jsou součástí majetkové podstaty (jmění) podnikatele. V tomto případě není splněna ústavní podmínka náhrady, a to ani nějakou paušální formou. Přitom jde o zboží s daňovou povinností.

8. Dále navrhovatelka připomenula, že vyvlastnění je podle čl. 11 odst. 4 Listiny možné jen ve veřejném zájmu, což je rozdíl oproti závaznosti vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny, která je stanovena i vůči obecnému zájmu. Ten je širší než zájem veřejný, přičemž to, co je odlišuje, je přítomnost veřejnoprávního prvku daného zájmu. Tento prvek musí být v oblasti veřejné moci a je zosobněn v existenci veřejnoprávní korporace, na kterou je tento zájem napojen nebo která jej stanoví, resp. vždy určí, co je ve veřejném zájmu na základě konkrétních podmínek, svým individuálním právním aktem, a nikoliv právním předpisem. Boj proti chudobě může být „charitativními subjekty“ jakožto soukromoprávními osobami prováděn v obecném zájmu, nejde však o veřejný zájem s možností vyvlastnění jiných. Tento boj může být prováděn skrze výběr daní státem nebo jiným veřejným subjektem. Je-li vyvlastnění chápáno jako individuální právní akt přezkoumatelný soudem, ale napadená ustanovení vyvlastňují majetek přímo, je znemožněn soudní přezkum, a tím je porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.)].

Sbirka_nalezu-91.indd 490 29.7.20 14:02

9. S poukazem na čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny navrhovatelka uvedla, že nařizuje-li stát někomu bezplatně převést část majetku, jde fakticky o naturální daň, přičemž jejím příjemcem není veřejný rozpočet státu či jiné veřejnoprávní korporace, ale jde o příjem soukromoprávních subjektů. Tím dochází ke stírání rozdílu mezi veřejným a soukromým. Jestliže stát chce podpořit klienty sociálních služeb, může zavést i naturální daň, ale musí být jejím příjemcem a přímo ji přerozdělovat, soukromoprávní subjekt to činit nemůže. Zakládají-li napadená ustanovení novou daňovou povinnost, pak k vybírání této daně soukromými subjekty dochází mimo proces upravený zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, což vede k neústavnosti, neboť nestačí danou povinnost stanovit, ale je třeba upravit procesní práva a postavení daní zatížených osob při výběru daně. Daně také nesmí být svévolné a diskriminační. Napadená ustanovení jsou „faktickým zabavením daní jen u někoho (velcí potravinářští podnikatelé provozující prodejny) ve prospěch někoho". Jestliže stát shledá nutnost takové podpory (jako součást veřejné politiky hodné veřejnoprávní podpory), má zatížit nutným zvýšením příjmů státu všechny, a nikoliv jen vybrané subjekty. Na boji proti chudobě by se měli podílet všichni, a ne jen úzký okruh povinných subjektů, jinak je narušen princip právního státu a rovnosti v právech. V této souvislosti navrhovatelka argumentuje tím, že sociální politika je nutná, stát ji ale musí organizovat a platit, její náklady nelze přenášet jen na některé soukromoprávní subjekty, jako tomu bylo v případě regulace nájemného [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.)]. Jakoukoliv státní politiku totiž stát musí dělat za své peníze.

II. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

10. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení a obrátil se na vládu České republiky (dále jen „vláda") a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

11. Vláda na základě svého usnesení č. 653 ze dne 20. 7. 2016 do nynějšího řízení vstoupila, schválila návrh na zamítnutí předmětného návrhu skupiny senátorů a zároveň uložila ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, aby ve spolupráci s ministrem zemědělství vypracoval podrobné vyjádření vlády (viz sub II. B).

12. Veřejná ochránkyně práv svého práva (§ 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů) nevyužila a sdělila, že do řízení nevstoupí.

13. Dále se soudce zpravodaj postupem podle § 48 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obrátil na Svaz obchodu a cestovního

Sbirka_nalezu-91.indd 491 29.7.20 14:02

ruchu České republiky, který je podle čl. 1 svých stanov nepolitickým sdružením právnických a fyzických osob podnikajících ve vnitřním obchodě a v cestovním ruchu a v odvětvích a oborech navazujících, které se sdružily na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů. Současně se obrátil rovněž na Českou federaci potravinových bank, z. s., jako na sdružení, ve kterém jsou reprezentovány hlavní charitativní organizace a potravinové banky působící na území republiky (blíže sub II. C).

II. A Vyjádření účastníků řízení

14. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna") se vyjádřil její tehdejší předseda Jan Hamáček, který se omezil pouze na popis průběhu legislativního procesu. V této souvislosti uvedl, že zákon č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl v Poslanecké sněmovně projednán jako tisk č. 687 (vládní návrh) v prvním čtení dne 26. 1. 2016 a přikázán k projednání zemědělskému výboru, který ho projednal ve stanovené třicetidenní lhůtě dne 18. 2. 2016 a ve svém usnesení (tisk č. 687/2) doporučil Poslanecké sněmovně návrh schválit ve znění navržených pozměňovacích návrhů, z nichž se ale žádný napadeného ustanovení netýkal. Druhé čtení proběhlo dne 1. 3. 2016 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 687/3, třetí čtení proběhlo dne 23. 3. 2016 a návrh byl schválen ve znění dalších pozměňovacích návrhů. Poslanecká sněmovna přitom vyslovila souhlas s návrhem zákona ústavně předepsaným postupem, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

15. Za Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát") se vyjádřil jeho tehdejší předseda Milan Štěch, který uvedl, že napadená ustanovení zákona o potravinách jsou výsledkem změn provedených zákonem č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon o potravinách. Zákon č. 180/2016 Sb. byl Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu jako návrh zákona dne 4. 4. 2016, organizační výbor návrh zákona, jako senátní tisk č. 248 (10. funkční období), přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který ho svým usnesením č. 191 ze dne 26. 4. 2016 doporučil plénu Senátu schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (senátní tisk č. 248/1). Senát senátní tisk č. 248 projednal na své 23. schůzi v 10. funkčním období dne 27. 4. 2016, při jeho projednávání byla vedena diskuse, ve které někteří senátoři vyslovili pochybnosti o ústavní konformitě napadené úpravy. Senátor Jaroslav Kubera uvedl, že je ve zjevném rozporu s Listinou a že bude „nepochybně předmětem ústavní stížnosti", senátorka Veronika Vrecionová vyslovila názor, že je diskriminační, že „fakticky tento institut připomíná nucené vyvlastnění bez náhrady"

Sbirka_nalezu-91.indd 492 29.7.20 14:02

a „záměr sledovaný návrhem, tj. bezplatné poskytnutí potravin příslušné neziskové organizaci s cílem, aby tyto potraviny byly v konečné fázi bezplatně poskytnuty klientům sociálních služeb, je nepochybně ve veřejném zájmu, ale ten by neměl být vynucován sankčně“, podobný názor měli i senátoři Miloš Vystrčil a Jiří Vosecký, výhrady vyjádřil senátor Jan Horník, když mj. konstatoval, že „my v podstatě zestátňujeme“, a senátorka Eliška Wagnerová, která uvedla, že „§ 11 odst. 2, který předepisuje velkému obchodu, aby to kamsi odvezl do banky atd., a bude penalizován za to, když to neučiní. To není … žádné darování. Darování musí být svobodná vůle … něco darovat, bezúplatně převést. Ale když mi to nařídí zákon, a ještě pod tučnou sankcí, tak to je povinnost. A teď je otázka, jestli taková povinnost, takto zkonstruovaná a pod takovou sankcí, bude proporcionální. No, v mých očích tedy rozhodně ne. A to je kauza pro Ústavní soud“. Po proběhlé rozpravě Senát v hlasování č. 24 přijal usnesení č. 421, ve kterém návrh zákona schválil, přičemž pro schválení hlasovalo 41 senátorů z 61 přítomných a 9 senátorů bylo proti.

II. B Vyjádření vlády jako vedlejší účastnice řízení

16. Za vládu, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice řízení (viz sub 11), zaslal vyjádření její tehdejší předseda Bohuslav Sobotka. Vláda ve svém vyjádření pak upozornila, že sama navrhovatelka uznává, že takovou povinnost by bylo možné uložit, ovšem „formálněprávně odlišným způsobem a postupem“, například jako povinnost daňového charakteru. S tím lze dle jejího názoru souhlasit potud, že je možné stejného účinku dosáhnout vícero způsoby, zvolený postup je však nejvhodnější, neboť kromě primárního účelu ochrany sociálně nejslabších, včetně ochrany před negativními účinky hladu, napomáhá ochraně dalších veřejných zájmů – zejména ochraně životního prostředí, a to při minimálním skutečném zatížení povinných subjektů. Stanovená povinnost se přitom týká pouze potravin, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými zákonem o potravinách nebo s přímo použitelnými předpisy Evropské unie (dále též jen „EU“) upravujícími požadavky na potraviny. Jde tak o potraviny, které je provozovatel potravinářského podniku povinen neprodleně vyřadit z uvádění na trh, pokud je nějak dodatečně a nákladně neupraví (např. přebalení, přeznačení). Týká se to tedy zboží, které nelze bez vynaložení dalších nákladů dále zužitkovat, a i takové zužitkování je možné jen v režimu zákonných výjimek (např. § 10 zákona o potravinách).

17. Podle vlády zakotvení dané povinnosti má za cíl přimět povinné subjekty ke změně chování, a tím přispět k omezení plýtvání s potravinami, což má mít jednak značné pozitivní důsledky ve zlepšení životní situace sociálně nejslabších (v poměrech České republiky) či dokonce při ochraně před hladem (v poměrech celosvětových), jednak je zde nezanedbatelný

Sbirka_nalezu-91.indd 493 29.7.20 14:02

přínos pro životní prostředí. Na uloženou povinnost nelze pohlížet prizmatem situace v České republice, kde státní sociální systém spolu s (nezastupitelným) podílem charitativní činnosti nevládních neziskových organizací poskytuje dostatečnou „záchrannou síť" před negativními účinky hladu. Právní úprava nevylučuje, ba naopak akcentací humanitárního rozměru přímo podporuje využití potravin i v zahraničí, pokud to jejich povaha umožní. V této souvislosti vláda poukázala na čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který rozpracovává čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv, s tím, že jsou součástí právního řádu České republiky a že obsahují závazek smluvních států podniknout odpovídající kroky k zajištění práva „na osvobození od hladu". K naplnění těchto závazků by měly sloužit programy a opatření, které zabrání zbytečnému plýtvání potravinami, a jedním z těchto opatření jsou napadená ustanovení, jež mají zajistit dostatek potřebných potravin k poskytování potravinové pomoci humanitárními nebo charitativními organizacemi klientům sociálních služeb. Navrhovatelka daný mezinárodní závazek a reálné pozitivní dopady dané právní úpravy zcela pominula.

18. Jde-li o podmínky České republiky, vláda argumentuje tím, že posílení pomoci sociálně potřebným má rovněž nemalý význam, a to zvláště naturální, tedy přímo využitelnou formou. Současná životní úroveň sociálně nejslabších jedinců je z hlediska historického i zeměpisného nejvyšší dosažená vůbec, přesto jsou někteří jedinci, kteří jsou závislí na této formě pomoci, lapeni do tzv. koloběhu chudoby a mají jen minimální možnost změnit své postavení vlastními silami. Posílení systému podpory ulehčí životní situaci těm sociálně nejpotřebnějších a uvolní část jejich kapacit ke zlepšování jejich postavení, z čehož bude profitovat celá společnost, protože lidský potenciál je nejvýznamnějším bohatstvím státu.

19. Oba základní důvody přijetí dané právní úpravy dosahují samy o sobě intenzity veřejného zájmu, nikoliv maximálně zájmu obecného, jak navrhovatelka tvrdí. Vedle pozitivních dopadů v oblasti sociální dané opatření prostřednictvím dlouhodobého pozitivního vlivu na omezení plýtvání s potravinami přispívá k ochraně životního prostředí. V této souvislosti vláda argumentuje údaji Organizace pro výživu a zemědělství Spojených národů (Food and Agriculture Organization of the United Nations; dále jen „FAO"), dle nichž je celosvětově znehodnoceno více než 1,3 miliardy tun potravin za rok, z toho je podstatná část na úseku prodeje koncovým zákazníkům, a dále výsledky první celoevropské studie týkající se plýtvání potravinami z roku 2010, dle níž bylo v zemích EU v rozhodném roce znehodnoceno 89 milionů tun potravin, tj. asi 180 kg na osobu, přičemž dle studie FAO z roku 2011 tato ztráta činila 300 kg na osobu a rok. Tato problematika byla pro svou závažnost zařazena na program Klimatické konference OSN v Paříži 2015, kde plýtvání potravinami bylo označeno

Sbirka_nalezu-91.indd 494 29.7.20 14:02

za jednoho z největších původců změny klimatu a znečišťovatelů CO_2. Množství takto nadbytečně produkovaného CO_2 lze srovnávat s celkovou produkcí skleníkových plynů Spojených států amerických nebo Číny. Environmentální rozměr je pak akcentován v právních řádech Francie či Belgie, kde je obdobná povinnost stanovena právě předpisy práva na ochranu životního prostředí. Klimatické a další dopady na životní prostředí jsou opakovaně zmiňovány Evropskou komisí. Napadená právní úprava se tak zasazuje o solidárnější a zodpovědnější společnost, kdy i sociálně slabí a znevýhodnění mají přístup k dostatku bezpečných potravin a kdy dochází k vymezení proti sebedestruktivnímu konzumu, má výchovné a vzdělávací dopady, neboť upozorňuje na popsaný problém a vede k šetrnějšímu zacházení s potravinami. Těchto účinků by pak nemohlo být dosaženo pouze na dobrovolné bázi, i když je třeba vysoce ocenit subjekty, které se do systému již o své vůli zapojily, a naplňují tak svou celospolečenskou odpovědnost.

20. Je-li předmětný návrh založen na rozporu s čl. 11 Listiny, dle vlády vlastnické právo není bezbřehé, absolutní, jeho ochrana je obsažena v prvním odstavci, další čtyři se pak věnují možnostem jeho omezení. Navrhovatelka přitom zahrnuje napadenou právní úpravu pod nejzávažnější z legitimních zásahů do vlastnického práva – vyvlastnění s tím, že pro to nejsou splněny podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny. Napadená povinnost není omezením vlastnického práva svou intenzitou srovnatelným s vyvlastněním, neboť předmět této povinnosti je prakticky nevyužitelný, pro svého vlastníka má jen minimální, spíše teoretickou hodnotu, a naopak představuje nezanedbatelné povinnosti, ať už je chce likvidovat, nebo za stanovených podmínek dále využít. Jeden či druhý způsob využití takových potravin přitom zpravidla provozovatele spíše zatíží.

21. Vláda následně upozornila, že na základě zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, jsou vydány Zásady pro poskytování dotací pro rok 2016, kterými byly v rámci dotačního titulu č. 18 Podpora činnosti potravinových bank a dalších subjektů s humanitárním zaměřením pro rok 2016 přiznány finanční prostředky v předpokládané výši 23 milionů Kč, tedy více než 1 rok před účinností napadené právní úpravy, které mají napomoci vytvoření infrastruktury a kapacit pro sběr a distribuci potravin. To povede ke snížení nákladů na likvidaci předmětných potravin u povinných subjektů.

22. Danou povinnost je dle názoru vlády nutné subsumovat pod čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž omezení vlastnického práva odpovídá tomuto ustanovení, jak je charakterizováno v odborné literatuře (viz Šimáčková, K. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 312, odst. 43), tj. sleduje legitimní cíl pomoci sociálně potřebným osobám

Sbirka_nalezu-91.indd 495 29.7.20 14:02

formou usnadnění přístupu potravinových bank k bezpečným potravinám a prostřednictvím omezení plýtvání s potravinami též cílí na posílení ochrany životního prostředí, zejména v oblasti skleníkových plynů, proporcionalita mezi omezením povinného subjektu a výhodou pro ostatní je naplněna, neboť na jedné straně se daná povinnost týká jen potravin, s nimiž jsou spojeny další náklady, a to minimálně na jejich řádnou likvidaci, na straně druhé je zde zásadní pozitivní efekt v oblasti veřejných zájmů, nelze ani odhlédnout od nepřímé formy kompenzace spočívající v úspoře nákladů povinných subjektů na likvidaci odpadů. Zohlednit je také třeba vymezení povinných subjektů – provozovatelů uvádějících na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m^2, jež bylo stanoveno proto, aby činnosti související s realizací stanovené povinnosti nepředstavovaly významnou administrativní zátěž, zároveň v těchto provozovnách lze snadněji předejít výskytu potravin spadajících pod režim § 11 odst. 2 zákona o potravinách, resp. předmětné potraviny zde tvoří menší podíl ze všech zakoupených potravin než u menších provozoven.

23. Shledává-li navrhovatelka neústavnost v nemožnosti soudního přezkumu každého jednotlivého vyvlastňovacího aktu, vláda s tímto argumentem vyjádřila nesouhlas s odůvodněním, že nejde o vyvlastnění, a tak je takový požadavek nepřípadný. Navíc splnění této povinnosti je vynutitelné pouze uložením pokuty a každé jednotlivé rozhodnutí o něm je nejen soudem přezkoumatelné. Soudní ochrana je tedy zajištěna.

24. Zčásti se pak vláda ztotožnila s navrhovatelkou, že sporná povinnost může mít negativní dopad v těch případech, kdy povinné subjekty poskytují potraviny k jinému veřejně prospěšnému využití, zejména jako krmivo v zařízeních provozujících záchranné chovy zvířat či ve zvířecích útulcích apod. Nesplní-li ale povinný subjekt zcela svou povinnost proto, že část potravin poskytl z důvodu jiného veřejného zájmu, nepochybně nebudou splněny podmínky pro uložení sankce za takové jednání, neboť není společensky škodlivé.

25. Svůj nesouhlas naopak vláda vyjádřila s názorem navrhovatelky, že měla být zavedena zvláštní naturální daň, neboť by to přineslo vyšší administrativní náklady jak pro povinné subjekty, tak státní orgány, a zmenšila by se možnost využití potenciálu nevládních neziskových organizací.

26. Protože tedy napadená ustanovení sledují legitimní cíl a prostředky k jeho prosazení jsou racionální a přiměřené, neboť představují jen nezbytnou míru zátěže povinných subjektů, vláda navrhla, aby byl návrh zamítnut.

II. C Vyžádaná stanoviska podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu

27. Svá stanoviska k návrhu podle § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslaly Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky a Česká

Sbirka_nalezu-91.indd 496 29.7.20 14:02

federace potravinových bank, z. s., a to z hlediska možnosti posouzení dopadů napadených ustanovení na činnost jejich členů a plnění jejich cílů z jejich pohledu v aplikační praxi.

28. Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky uvedl, že se s návrhem na zrušení napadených ustanovení zákona o potravinách ztotožňuje. Vedle roviny ochrany vlastnictví či porušení rovnosti v právech má dané opatření rovinu technickou, spočívající v zaručení bezpečnosti poskytovaných potravin a v logistickém mechanismu předávání potravin, mj. jde o dodržení správných teplot a hygieny při přepravě i skladování, povědomí pracovníků humanitárních a charitativních organizací o systému „HACCP“, ekonomičnost provozu, a rovněž v nutnosti zajištění dostatečného a trvalého odběru potravin ze strany příjemců na celém území České republiky. Tím, že zákon konkrétní aspekty nespecifikuje, vyvolává oprávněné obavy u členů Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky a nepochybně i u ostatních provozovatelů potravinářských podniků z různorodých dopadů na jejich činnost, včetně rizika z velmi snadného sankcionování ze strany státní správy.

29. Česká federace potravinových bank, z. s., sdělila, že napadená ustanovení se týkají plnohodnotných potravin, vhodných pro lidskou výživu, které nejsou v souladu s předpisy, např. pro chyby v popisu složení, případně pro chybějící text v českém jazyce, nebo mají jinou než na obale uvedenou hmotnost či obsah, jako např. potraviny s obsahem koňského masa, které nebylo na obale deklarováno. Takové potraviny je nutno stahovat z prodeje, přičemž provozovatel prodejny se může rozhodnout, zda tyto potraviny vrátí výrobci, resp. dodavateli, anebo je nechá zlikvidovat jako odpad, ač jsou bezpečné a mohly by nasytit potřebné. Není podstatné, zda se likvidují cestou retailu nebo u dodavatele, výsledek je stejný, jde o plýtvání. Některé potravinářské podniky již dnes darují potravinovým bankám takové potraviny dobrovolně, a to od té doby, co to umožnil ministr zemědělství Marian Jurečka. Protože však řetězce tuto možnost využívají jen málo, ministerstvo se rozhodlo uložit obchodům darovat tyto potraviny jako povinnost. Děje se to tak, že potravinové banky dostanou správný popis výrobku v češtině, jak měl být uveden na obale. Potraviny dále bezplatně předávají příslušným organizacím, které je rozdávají chudým lidem se současným seznámením se s danou potravinou. Podnik, který daruje potraviny potravinové bance, může využít možnosti neplatit daň z přidané hodnoty (dále též jen „DPH“) z darovaných potravin, může také uplatnit hodnotu daru pro odpočet ze svého daňového základu při výpočtu daně z příjmu, přičemž v obou případech jde o daňové zvýhodnění dárce potravin, které by byly jinak zmařeny. Evropské potravinové banky, včetně českých, které jsou sdruženy v Evropské federaci potravinových bank, respektují ve své Chartě evropských potravinových bank zásadu boje proti hladu

Sbirka_nalezu-91.indd 497 29.7.20 14:02

a proti plýtvání potravinami. Je v zájmu potravinových bank a napojených charitativních a humanitárních organizací, aby se bezpečné potraviny vhodné pro lidskou výživu zbytečně nelikvidovaly jako odpad, ale aby byly užity jako potravina k nasycení lidí.

III. Replika navrhovatelky

30. Ústavní soud zaslal výše citovaná vyjádření a stanoviska navrhovatelce na vědomí a k případné replice. Ta se ohradila proti tvrzení vlády, že uznává daňový způsob „zabírání" potravin s tím, že potřebuje-li vláda na něco zdroje, má tak činit daňovou cestou, což ale neznamená, že by souhlasila s potřebou státu zabírat určité potraviny nuceným darem či formou daně, druhá forma by jen byla přijatelnější pro uspokojení potřeb státu. Současně vyjádřila „zděšení" nad přístupem vlády, která potřebu nuceného darování odůvodňuje ochranou před účinky hladu. To je podle ní ekonomický a morální debakl, kdy vláda se státním rozpočtem přes bilion korun není schopna bojovat s účinky hladu jinak než cestou nuceného daru. Argumentace vlády, že takto realizuje mezinárodní závazek, má být pokrytecká, neboť vydává miliardy jako dotace na pěstování řepky olejné a dalších plodin, jež jsou užívány jako palivo. Jestliže vláda uvádí, že byl za dotace vybudován systém potravinových bank, má jít o „projev rozkrádání státu", kdy si „skrze své známé prosadí dotace na něco, co není využíváno, a proto je nutné zajistit ještě nucené využívání tohoto systému". A dovolává-li se vláda názoru Elišky Wagnerové (pozn.: správně K. Šimáčkové) vysloveného ve výše uvedené literatuře, navrhovatelka upozornila, že tato senátorka podepsala nyní posuzovaný návrh. Závěrem navrhovatelka uvedla, že se vláda svou argumentací proti daňovému systému vycházející z toho, že by se zavedením nové daně „umenšila moc neziskovek", zpronevěřila základním ústavním hodnotám. Veřejná moc má být vykonávána veřejnými subjekty odvozenými z demokratické volby, nikoliv soukromými neziskovými subjekty. Vláda fakticky privatizuje veřejnou správu ve prospěch „neziskovek" stojících mimo demokratickou kontrolu, když fiskální zájmy zajišťuje – mimo řádnou kontrolu veřejných financí – nuceným darem. Tím došlo k porušení principu demokracie jako základního principu našeho státu.

IV. Upuštění od ústního jednání

31. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj dle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil.

Sbirka_nalezu-91.indd 498 29.7.20 14:02

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

32. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 25 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

33. Ústavní soud tedy mohl přikročit (jak mu to ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VI. Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

34. Návrhem napadená ustanovení byla do zákona o potravinách vložena zákonem č. 180/2016 Sb., jehož návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 23. 12. 2015 a který při projednávání doznal řadu podstatných změn až v průběhu zákonodárného procesu. Organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil dne 7. 1. 2016 (usnesení č. 235). Určil jako zpravodaje Ing. Pavla Kováčika a navrhl zemědělský výbor jako garanční. První čtení proběhlo dne 26. 1. 2016 na 39. schůzi, kde byl návrh zákona přikázán k projednání výborům (usnesení č. 1050). Garanční zemědělský výbor jej projednal, načež dne 3. 2. 2016 vydal usnesení o přerušení jednání (tisk č. 687/1) a dne 24. 2. 2016 usnesení o pozměňovacích návrzích (tisk č. 687/2). Ve 2. čtení návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou dne 1. 3. 2016 na 42. schůzi. Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 687/3, který byl rozeslán dne 2. 3. 2016. Jejich součástí byly i pozměňovací návrhy poslance Petra Kudely označené jako E1, E7, E8 a E11, kterými byla do vládního návrhu zákona vložena ustanovení (hmotněprávní, sankční a související ustanovení intertemporální), která nyní navrhovatelka přímo či nepřímo napadá. Zemědělský výbor vydal usnesení garančního výboru, které bylo dne 9. 3. 2016 doručeno poslancům jako sněmovní tisk č. 687/4 (stanovisko). Třetí čtení proběhlo dne 23. 3. 2016 na 42. schůzi, kde byl návrh zákona schválen (usnesení č. 1148), kdy ze 157 přítomných poslankyň a poslanců pro něj hlasovalo 123, proti bylo 19. Pro úplnost se dodává, že pozměňovací návrh E1 (povinnost nabídky) byl schválen v hlasování číslo 407 (přítomno 157 poslankyň a poslanců, pro 116, proti 33, a návrhy (E7, E8 a E11) v hlasování číslo 408 (přítomno 157 poslankyň a poslanců, pro 121, proti 14).

Sbirka_nalezu-91.indd 499 29.7.20 14:02

35. Poslanecká sněmovna návrh zákona postoupila Senátu dne 4. 4. 2016 jako tisk č. 248/0. Organizační výbor dne 6. 4. 2016 stanovil garančním výborem výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který jej projednal dne 26. 4. 2016 a přijal usnesení č. 191 (o schválení), které bylo rozdáno jako tisk č. 248/1. Návrh byl projednán a schválen dne 27. 4. 2016 na 23. schůzi Senátu (usnesení č. 421), kdy z přítomných 61 senátorek a senátorů hlasovalo pro 41, proti bylo pouze 9 hlasů (návrh na zrušení uvedených ustanovení zákona však podepsalo 25 senátorů).

36. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 4. 5. 2016 a předsedovi vlády dne 3. 6. 2016. Jmenovaní jej podepsali. Zákon byl vyhlášen dne 9. 6. 2016 ve Sbírce zákonů.

37. Ústavní soud poznamenává, že je mu známo, že v době přípravy nynějšího rozhodnutí probíhá podle plánu legislativních prací vlády na rok 2018 příprava obsáhlé novelizace zákona o potravinách, jejímž cílem je adaptace předmětné části právního řádu České republiky na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin. Vzhledem k tomu, že právní úpravy navržené ke zrušení se týká přímo jen návrh doplnit § 11 odst. 2 zákona o potravinách o větu „Tato povinnost se nevztahuje na nápoje s obsahem alkoholu nad 0,5 % objemových“, nebyl shledán důvod případně vyčkat na ukončení zákonodárného procesu v posuzované věci.

38. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 180/2016 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tuto skutečnost nezpochybňuje ani navrhovatelka.

VII. Meritorní posouzení návrhu

39. Navrhovatelka napadá shora uvedená ustanovení zákona o potravinách (viz sub 2 až 4), která ukládají provozovatelům potravinářských podniků s prodejní plochou větší než 400 m² pod hrozbou finanční sankce (jejími slovy) „povinnost bezplatně darovat“ bezpečné, avšak neprodané či již neprodejné potraviny humanitárním nebo charitativním organizacím (tzv. potravinovým bankám). Zdůvodňuje to tím, že jde o porušení jejich vlastnického práva v podobě vyvlastnění v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny nebo v podobě naturálního zdanění v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny ve spojení s čl. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. To se podle ní projevuje v řadě dalších pochybení a nedostatků napadené právní úpravy.

40. Její námitky (podrobně viz sub 5 až 9, 30) pro účely vypořádání argumentace návrhu lze shrnout takto:

Sbirka_nalezu-91.indd 500 29.7.20 14:02

a) nikdo nemůže být nucen (s ústavně uznanými výjimkami) se svého majetku zbavovat, neboť součástí vlastnického práva je svoboda věc držet a nakládat s ní,

b) jde proto o porušování vlastnického práva provozovatelů potravinářských podniků zavedením tzv. smluvního přímusu, tedy povinnosti uzavřít darovací smlouvu s určenými osobami, aniž je zde právo na protiplnění, přitom vyvlastnění je podle čl. 11 odst. 4 Listiny možné jen ve veřejném zájmu, což je rozdíl oproti závaznosti vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny, která je stanovena i vůči obecnému zájmu,

c) vyvlastnění je jako individuální právní akt přezkoumatelné soudem; napadená ustanovení však vyvlastňují majetek přímo, čímž je znemožněn soudní přezkum, a tím porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny,

d) napadená ustanovení nelze podřadit ani pod jednu z ústavních oblastí závaznosti vlastnictví v čl. 11 odst. 3 Listiny, která je spojena s povinností nějak jednat nebo se něčeho zdržet, nemůže však jít o povinnost bezplatně se vlastnictví zbavit,

e) zákonodárce zavedl fakticky naturální daň, přičemž jejím příjemcem není veřejný rozpočet státu či jiné veřejnoprávní korporace, ale jsou jimi soukromoprávní subjekty, čímž je stírán rozdíl mezi veřejným a soukromým; stát by v takovém případě musel být jejím příjemcem a přímo ji přerozdělovat, soukromoprávní subjekt to činit nemůže,

f) jestliže stát shledá nutnost takové podpory (jako součást veřejné politiky hodné veřejnoprávní podpory), má zatížit nutným zvýšením příjmů státu všechny, a nikoliv jen vybrané subjekty,

g) jakoukoli státní politiku, včetně sociální, musí stát organizovat a platit sám, její náklady nelze přenášet jen na některé soukromoprávní subjekty,

h) boj proti chudobě má být „charitativními subjekty“ jakožto soukromoprávními osobami prováděn v obecném zájmu; v takovém případě však nejde o veřejný zájem s možností vyvlastnění jiných,

i) vláda tak fakticky privatizuje veřejnou správu ve prospěch „neziskovek“ stojících mimo demokratickou kontrolu, neboť fiskální zájmy zajišťuje – mimo řádnou kontrolu veřejných financí – nuceným darem; tím došlo k porušení principu demokracie jako základního principu našeho státu,

j) zákonem o potravinách není řešena odpovědnost za škodu,

k) neřeší se ani náklady na dopravu potravin od podnikatelů k těmto organizacím,

l) stejně tak zde není naplněna ústavní podmínka náhrady, a to ani nějakou paušální formou; přitom toto zboží s daňovou povinností je provozovatel zákonem nucen někomu darovat,

Sbirka_nalezu-91.indd 501 29.7.20 14:02

m) argument, že současně jde o plnění mezinárodních závazků, považuje navrhovatelka za pokrytecký.

41. Podle navrhovatelky tím napadená ustanovení porušují shora uvedená ustanovení ústavního pořádku; současně tvrdí, že nemohou ani obstát v testu proporcionality. Ústavní soud po posouzení těchto námitek a provedení testu proporcionality, stejně jako po přihlédnutí k obecným východiskům úsilí o zamezení plýtvání potravinami v rámci EU a dalších mezinárodních organizací, jichž je Česká republika členem, dospěl k závěru, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti napadená ustanovení zákona o potravinách obstojí, a návrh je proto třeba jako nedůvodný zamítnout.

VIII. Obecná východiska

42. Obecně je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení zákona o potravinách jsou součástí úsilí mezinárodního společenství (viz níže sub 43 a násl.) i jednotlivých států řešit závažné otázky související s plýtváním potravinami, což má zásadní dopad na sociální a bezpečnostní situaci ve světě i v jednotlivých státech a na další zhoršování životního prostředí. Vše to souvisí s nutností provádět opatření v oblasti zemědělství, rybolovu, dopravy, skladování, prodeje a likvidace potravin. Rozhodl-li se zákonodárce tuto problematiku řešit v rámci České republiky, zapojuje se tak do úsilí celé řady jiných států. Úkolem Ústavního soudu však není hodnotit, zda jsou zvolené prostředky dostačující (k tomu nejsou stanovena žádná závazná měřítka, pouze se vytyčují cíle), nýbrž zda neodporují ústavnímu pořádku, který je třeba pojímat systémově jako celek hodnocený podle zásady koherence. Při hodnocení ústavnosti zásahu do navrhovatelkou uváděných základních práv a svobod je proto třeba vycházet nikoli pouze ze dvou vybraných ustanovení vytržených z kontextu ústavního pořádku a mezinárodních závazků. Napadenou zákonnou úpravu je nutno posuzovat v kontextu s preambulí Ústavy, jejími čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2, 7, 10a, v Listině pak nejen s čl. 1 a 11, nýbrž i s čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 3 odst. 1, čl. 4, 26, 30 až 32, 35, 36 a čl. 41 odst. 1. Tento soulad (popř. rozpor) je třeba posoudit jak z hlediska těch, do jejichž právního postavení je zasahováno (oblast zásahových opatření a jejich ústavnost), tak ale i z hlediska těch, kteří s ohledem na svou životní situaci pomoc státu takovou formou potřebují (oblast pozitivního plnění v jejich prospěch opět v rámci ústavního pořádku) a stát s ní ve svém ústavním pořádku počítá již tím, že stanoví, že „vlastnictví zavazuje“ a že „státní moc slouží všem občanům“ (čl. 11 odst. 3 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 *in principio* Ústavy). Jde tak jen o posouzení, zda při volbě prostředků (cíl je nepochybný) zákonodárce nesáhl po těch, které ústavní pořádek nepřipouští. Tato opatření je přitom třeba chápat i v kontextu mezinárodním a nadnárodním (potravinové právo a politiky EU), neboť jsou jejich součástí, a současně je nutno je brát v úvahu při hodnocení legitimity

Sbirka_nalezu-91.indd 502 29.7.20 14:02

sledovaného cíle a vhodnosti napadené právní úpravy v rámci testu proporcionality (viz níže).

43. Touto problematikou se tak zabývají pravidelně orgány EU. Již v roce 2012 k tomu zaujal stanovisko Evropský parlament v usnesení ze dne 19. 1. 2012 o zastavení plýtvání potravinami: strategie pro zlepšení účinnosti potravinového řetězce v EU (2011/2175(INI)). Stejně tak je třeba poukázat na závěry přijaté Radou EU na jejím 3479. zasedání konaném dne 28. 6. 2016 v materiálu O ztrátách potravin a plýtvání potravinami (dostupné na http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/cs/pdf) vycházející z odhadů FAO, podle kterých se ztratí či skončí v odpadu ročně téměř třetina, tj. 1,3 miliardy tun veškerých potravin určených pro lidskou spotřebu (viz Měřeno podle hmotnosti. FAO, 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention. Řím: OSN FAO). To pak má značné hospodářské, sociální a environmentální dopady, kdy podle studie Mezinárodního panelu pro zdroje v rámci Programu OSN pro životní prostředí (UNEP) nazvané Potravinové systémy a přírodní zdroje (http://www.unep.org/resourcepanel/KnowledgeResources/AssessmentAreasReports/Food/tabid/133335/Default.aspx) stojí ztráty potravin a plýtvání potravinami celosvětové hospodářství 990 miliard USD ročně. Ztráty potravin a plýtvání potravinami vedou k jejich nedostatku a zvyšují podvýživu. Kromě toho se na potraviny, které se nakonec ztratí či vyplýtvají, spotřebuje přibližně čtvrtina vody používané pro zemědělské účely, využije orná půda o rozloze Číny, vyprodukuje přibližně 8 % celosvětových emisí skleníkových plynů a tato situace má zároveň podíl na ztrátě biologické rozmanitosti. V rámci EU se i pro současnost odhaduje, že potravinový odpad představuje hodnotu cca 143 mld. euro [viz Pokyny EU k darování potravin. Sdělení Komise ze dne 25. 10. 2017 (2017/C 361/01) – dále jen „sdělení Komise 2017“.]. Tato oblast se proto stala předmětem zájmů nejen vědy [k metodologii hodnocení plýtvání viz např. Thyberg, K. L., Tonjes, D. J. Drivers of Food Wastage and their Implications for Sustainable Policy Development. Technology & Society Faculty Publications, 11, 2016 (dostupné na https://commons.library.stonybrook.edu/techsoc-articles/11)], nýbrž i mezinárodního společenství, a lze ji považovat za otázku obecného zájmu, popř. sledování obecného blaha, což Listina v kontextu posuzované věci vyjadřuje tradičním obratem „vlastnictví zavazuje“ (čl. 11 odst. 3 věta první), jak již bylo shora připomenuto.

44. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že zvolené prostředky v zákoně o potravinách směřují sice jen do jedné menší, nicméně z hlediska účelu šetření významné oblasti boje proti plýtvání s potravinami. Tento závěr vyplývá ze zvláštní zprávy, kterou zpracoval Evropský účetní dvůr (viz podrobně na https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_34/SR_FOOD_WASTE_CS.pdf, dále jen „audit“). Z údajů obsažených v této

Sbirka_nalezu-91.indd 503 29.7.20 14:02

zprávě vyplývá, že prostředky zabraňující plýtvání s potravinami jsou různě prakticky využitelné, přičemž se dají z hlediska efektivity provádění opatření (viz audit, s. 9) na stupnici od nejúčinnějších po nejméně účinné seřadit takto: 1. předcházení vzniku (co se nevyrobí, to se nezmaří), 2. darování, 3. krmivo, 4. recyklace, 5. jiné využití než potrava nebo krmivo a 6. odstranění. Audit proto doporučuje zejména opatření v oblasti prevence a darování, i když právě v této druhé oblasti auditoři podotýkají, že se zde naráží na problémy výkladu právních předpisů. To je konečně problém, na který navrhovatelka poukazuje v podmínkách České republiky, a proto z hlediska posouzení ústavnosti přijatých zákonných opatření předkládá věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu.

45. Pro vyjasnění předmětu řízení Ústavní soud dále připomíná, že podle definice FAO je třeba rozlišovat mezi ztrátou potravin, kterou je snížení množství nebo kvality potravin bez ohledu na důvod, a plýtváním potravinami, které je pak součástí ztráty potravin a rozumí se jím vyhazování nebo alternativní (nepotravinové) využití bezpečných a výživných potravin určených pro lidskou spotřebu, jež probíhá v celém potravinovém řetězci od prvovýroby po konečnou spotřebu v domácnosti (http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en). Již zmíněný audit (s. 9 až 10) uvádí, že pro rok 2012 byl odhad plýtvání s potravinami v rámci EU cca 88 mil. tun, přičemž i přes přijímaná opatření a zákonnou úpravu v členských státech EU to pro rok 2020 má být již 123 mil. tun ročně. Pro Českou republiku je možno uvést údaje z doby přijetí napadené právní úpravy. Podle informace z České podnikatelské rady pro udržitelný rozvoj (Hospodářské noviny 30. 12. 2016 – dostupné též na https://byznys.ihned.cz) se odhaduje, že v České republice se ročně nevyužije cca 729 tisíc tun potravin, tedy 69 kg na jednoho obyvatele (více jak kilogram týdně), jiné odhady hovoří až o 80 kg ročně. Ústavní soud zde podotýká, že si je vědom toho, že metodika a metodologie měření ztrát a plýtvání s potravinami je ve vývoji, a že se tak nutně výsledky měření obecně i v jednotlivých státech rozcházejí (např. pro Polsko se uvádí 180 kg, ale i 247 kg ročně). To nic nemění na závěru o závažnosti této problematiky a potřeby její koordinované regulace (legitimní cíl).

46. Z hlediska efektivnosti opatření se ukazuje, že ve shora uvedených oblastech plýtvání jsou mezi jednotlivými členskými státy EU právě díky opatřením proti plýtvání (ať již v rovině práva, nebo tradiční šetrnosti a dobročinnosti) značné rozdíly. Nejnovější výzkum v rámci Výzkumného projektu FUSIONS financovaného EU (pozn. – projekt Využití potravin k sociální inovaci prostřednictvím optimalizace strategií prevence plýtvání) ve studii Estimates of European food waste levels. FUSIONS. Reducing food waste through social innovation (Stockholm, 31. 3. 2016, dostupné na https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20

Sbirka_nalezu-91.indd 504 29.7.20 14:02

of%20European%20food%20waste%20levels.pdf) v rámci analýzy 28 členských států EU uvádí (s. 4), že v těchto státech (údaje jsou různě spolehlivé) v průměru dochází k tomu, že cca 20 % vyrobených potravin zůstane nevyužito (cca 173 kg na osobu). Přitom největší podíl na plýtvání představují domácnosti – cca 46,5 %, následuje zpracování 16,9 %, restaurace a jídelny 10,5 %, prvotní výroba 9,1 % a konečně prodej 4,6 % (s odchylkami v různých státech). Shora uvedený audit (s. 10) uvádí starší údaje (domácnosti cca 52 %, výroba 23 %, zpracování 17 % a maloobchod 9 %).

47. Dospěl-li zákonodárce po zhodnocení situace v České republice k závěru, že v této oblasti, významné pro zamezení plýtvání potravinami (oblast prodeje – viz sub 44), jsou značné rezervy, nelze jeho snahu tuto oblast řešit právní úpravou samu o sobě považovat za nadbytečnou či dokonce nežádoucí. Z hlediska možností zabránit plýtvání je však zřejmé, že právě v oblasti maloobchodu (zejména pak velkých prodejen) jsou možnosti zabránit plýtvání současně ve spojení s řešením jiných palčivých sociálních otázek největší. V případě jídelen a restaurací je to možné z povahy věci jen velmi omezeně (ani zde ale majitelé na konci prodejní doby jídlo nerozdávají hostům, nýbrž sociálně potřebným), v případě domácností se předpokládá spotřeba bez možnosti kontroly bezpečnosti potravin. Na rozdíl např. od elektrospotřebičů (protože ty je vždy třeba zlikvidovat, nejí se), kde spotřebitel platil při nákupu poplatek za likvidaci tzv. historického elektroodpadu [srov. k tomu nález ze dne 16. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 28/06 (N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb.) – všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], tak lze využití nespotřebovaných potravin v domácnostech obtížně právně regulovat (v podstatě by to pro spotřebitele znamenalo zdražení, i kdyby je snědl). V tomto ohledu je proto oblast regulace v zákoně o potravinách vhodně zvolena, přičemž např. v oblasti výroby potravin mohou jít zásahy státu především opačným směrem (srov. např. vybíjení chovů prasat, krav, drůbeže při prevenci nakažlivých chorob nebo dotační programy zaměřené na omezení výroby potravin).

48. Pro úplnost ještě Ústavní soud na úvod obecných východisek pro hodnocení sledovaného cíle konstatuje, že povinnost provozovatelů prodejen poskytovat bezplatně potraviny pro charitativní či humanitární účely pod hrozbou finanční sankce není (jak vyplývá i z přehledu zpracovaného analytickým odborem Ústavního soudu k 25. 9. 2017, A-2017-10-JF) v evropských zemích běžná. Není zakotvena u našich nejbližších sousedů, jako jsou Spolková republika Německo, Rakouská republika a Slovenská republika, není stanovena ani v Italské republice či ve Velké Británii. Současně je třeba vzít v úvahu, že v západních zemích má darování neprodejných potravin a dobročinnost poměrně dlouhou tradici, přičemž v nich byl, často za určité podpory státu (např. formou daňových úlev, státních pobídek či

Sbirka_nalezu-91.indd 505 29.7.20 14:02

dotací, jako tomu je v Italské republice a ve Velké Británii), vybudován dobře fungující systém distribuce darovaných potravin potřebným osobám; např. v Německu tento systém vznikl již v roce 1993, přičemž na spolkové úrovni působí centrální potravinová banka (Bundesverband Deutsche Tafel e. V.), ve Velké Británii to je dobročinná organizace Akční program v oblasti odpadů a zdrojů (Waste and Resources Action Programme). V Belgickém království je upravena zejména otázka trvanlivosti potravin darovaných potravinovým bankám a možnosti jejich prodloužené doby spotřeby. Ústavní soud však považuje za potřebné připomenout i nedávné rozhodnutí Ústavního soudu Spolkové republiky Německo, podle kterého musí svoboda podnikání a právo na informační sebeurčení v případě porušení předpisů o potravinách a krmivech ustoupit zájmu veřejnosti na informace o takovém porušení, a sleduje proto legitimní cíl (blíže viz BVerfG, Beschluss vom 21. 3. 2018 – 1 BvF 1/13. In: Neue Juristische Wochenschrift, 2018, č. 29, s. 2109–2114). Taková informace (i v této oblasti) může mít v konečném důsledku často tíživější následky pro provozovatele než uložená pokuta.

49. Oproti tomu sankce za to, že vymezené obchody s potravinami neuzavřou dohodu, na jejímž základě by bezplatně poskytovaly potraviny charitativním organizacím, je zakotvena ve Francouzské republice. Ta zřejmě jako první stát na světě (následovaná Českou republikou) po vyhodnocení zkušeností přikročila ke stanovení povinnosti uzavřít smlouvu se současnou pohrůžkou peněžní sankce. Současná právní úprava přidělování potravin je obsažena v čl. L 541-15-6 zákoníku životního prostředí (Code de l´environnement). Jeho bod I stanoví, že do jednoho roku po vyhlášení zákona č. 2016-138 z 11. 2. 2016 o boji proti potravinovému plýtvání (právě tento zákon změnil zákoník životního prostředí) nebo do jednoho roku po jejich otevření nebo od data, kdy jejich prodejní plochy překračují minimální práh (tj. 400 m²), musí maloobchody s potravinami, jejichž prodejní plochy překračují tento práh, nabídnout příslušným charitativním organizacím uzavření dohody, která by upřesňovala, jak budou potraviny na tyto organizace bezplatně převáděny („sont cédées à titre gratuit“, tedy nikoli „sont données“). Na všechny maloobchody, které uzavřely tuto dohodu před vyhlášením zákona o boji proti potravinovému plýtvání, se nahlíží tím způsobem, že naplnily danou povinnost. Bod II předmětného článku zákona potom stanoví, že nerespektování povinnosti předpokládané bodem I bude potrestáno pokutou jako přestupek III. stupně. Podle trestního zákona (Code pénal) by výše této pokuty měla dosahovat (spíše symbolických) 450 euro (srov. čl. 131-13 trestního zákona). Ovšem bod III daného článku stanoví, že distributor v potravinovém sektoru, který záměrně učiní neprodané a ještě poživatelné potraviny nezpůsobilými ke spotřebě (výslovně je např. zakázáno polévat je chlorem), aniž by byla dotčena ustanovení

Sbirka_nalezu-91.indd 506 29.7.20 14:02

o sanitární bezpečnosti, bude potrestán pokutou ve výši 3 750 euro. Hrozí mu však zároveň doplňkový trest zveřejnění pokuty na vývěsce (la peine complémentaire d'affichage) anebo medializace vyneseného rozhodnutí, a to podle podmínek stanovených čl. 131-35 trestního zákona (vše dostupné např. na https://www.legifrance.gouv.fr). Podstatné jsou pak dopady této úpravy, kdy se Francie dostala do čela celosvětového žebříčku „Food loss and waste" států s nejmenší mírou plýtvání potravinami (viz k tomu shrnutí v Food Sustainability Index. 2017, s. 4 – dostupné na http://foodsustainability.eiu.com/wp-content/uploads/sites/34/2016/09/FoodSustainabilityIndex2017GlobalExecutiveSummary.pdf, kde oproti shora uvedenému průměru 20 % dosáhla 1,8 %, podrobnosti včetně metod výpočtů a hledisek obsahuje materiál Food Sustainability Index Methodology. Dostupné na http://foodsustainability.eiu.com/wp-content/uploads/sites/34/2017/12/BCFN_EIU_FSI_methodology_final.pdf).

50. Ovšem samotná skutečnost, že zakotvení dané povinnosti není v dalších zemích úplně běžné, o samotné ústavní (non)konformitě daného opatření nevypovídá. Je zřejmé, že řešení přijaté Českou republikou není zcela ojedinělé, přičemž nelze pominout ani určité historické odlišnosti, jež spočívají v tom, že v západních evropských zemích má charitativní (tj. dobrovolná) činnost velkou tradici a mediální potenciál, stejně tak jako ohleduplný přístup k životnímu prostředí, takže potřeba přijetí obdobné úpravy nemusí být zákonodárcem chápána jako naléhavá, neboť výsledky dosažené na základě pouhé dobrovolnosti považuje za dostatečné. Souvisí to i s tím, že v naší kultuře je považováno plýtvání potravinami tradičně (zejména po válkách) za závažný etický problém.

51. Úkolem Ústavního soudu však není posuzovat, jaký systém je v podmínkách České republiky vhodnější (to je věcí zákonodárce), ale pouze to, zda příslušná právní úprava obstojí v testu ústavnosti. Za tímto účelem bylo nezbytné posoudit, zda napadenými zákonnými ustanoveními dochází k zásahu do vlastnického práva dotčených subjektů, jak bylo v návrhu tvrzeno, a v kladném případě, zda tak bylo učiněno v ústavněprávních mezích; v tomto rámci Ústavní soud zkoumá, zda daný zásah byl legální (tj. zda byl realizován formou zákona) a legitimní (tj. zda sledoval konkrétní veřejný zájem, popř. směřoval k obecnému blahu) a zda negativa, která se projevují v zásahu do základních práv a svobod provozovatelů potravinářských podniků s prodejní plochou nad 400 m², nejsou nepřiměřená pozitivům, jež z přijatého opatření pro společnost plynou (tzv. princip proporcionality), takže je po nich nelze z hlediska obecného zájmu společnosti jako celku spravedlivě požadovat.

Sbirka_nalezu-91.indd 507 29.7.20 14:02

IX. Právní povaha napadeného zásahu do vlastnických práv dotčených subjektů

52. Navrhovatelka v této části své argumentace namítá (viz souhrn sub 40a až 40e), že předmětný zásah do vlastnického práva nelze kvalifikovat jako pouhé omezení vlastnictví (sc. vlastnických práv) podle čl. 11 odst. 3 Listiny, neboť napadená ustanovení jednak nelze podřadit „pod žádnou z oblastí ústavnosti závaznosti vlastnictví", jednak pod toto ustanovení nespadá povinnost „bezplatně se zbavit vlastnictví", ale jen povinnost jednat či se nějakého jednání zdržet.

53. Jde-li o právní kvalifikaci daného zásahu, navrhovatelka má za to, že jde o vyvlastnění, a tak jeho „oprávněnost" musí být posuzována v režimu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vyjde-li Ústavní soud z předpokladu, že povinnost poskytnutí se netýká potravin, pro něž má provozovatel nějaké jiné ekonomické využití (popřípadě, které mají nějakou penězi vyčíslitelnou hodnotu), pak dle názoru Ústavního soudu již o vyvlastnění hovořit nelze, a věc je tak třeba kvalifikovat jako omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny (viz dále), jehož porušení navrhovatelka rovněž namítá. Nejde však jen o to, že zde není žádná majetková hodnota (viz k tomu např. sub 58, 67), za niž by mohla či měla být náhrada poskytována. Pominout nelze ani samotnou povahu věci, neboť v ní nejde o jednorázový zásah do majetku provozovatelů, ale spíše o opakující se povinnost. Ostatně kdyby musel být pro každý případ „vyvlastnění" potravin vydáván individuální právní akt, daný systém by v praxi mohl fungovat jen stěží. Dlužno dodat, že argumentuje-li navrhovatelka tím, že čl. 11 odst. 4 Listiny zakotvuje přísnější podmínku ústavní konformity předmětného zásahu „ve veřejném zájmu", zatímco čl. 11 odst. 3 Listiny jen podmínku „v obecném zájmu", Ústavní soud v souzené věci takové rozlišování nepokládá za nutné, nehledě na to, že kritérium použité navrhovatelkou není validní (viz níže zejména sub IX. C a IX. E).

IX. A Legalita zásahu a jeho předmět

54. Úvodem Ústavní soud podotýká, že napadené opatření státu bylo vydáno ve formě zákona, a tudíž je zřejmé, že byla splněna podmínka legality případného zásahu do vlastnických práv, se kterým počítá čl. 11 odst. 2 až 5 Listiny. To by samozřejmě ale nedostačovalo, protože by tak byla ochrana vlastnického práva vydána na „pospas" obyčejnému zákonodárci. Zde je třeba uvést, že ustanovení čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny směřuje zejména, stejně jako jeho vzor z roku 1990, tj. čl. 7 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění ústavního zákona č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, („Stát poskytuje všem

Sbirka_nalezu-91.indd 508 29.7.20 14:02

vlastníkům rovnocennou ochranu.“), proti porušení rovnosti vlastníků v podobě různé intenzity ochrany různých forem vlastnictví. Tak tomu bylo zejména v občanském, trestním a ústavním právu do roku 1990 a uvedená revize ústavních východisek vlastnického práva proto byla přijata s cílem zavedení jednotného pojmu vlastnictví s jednotným právním režimem. Navrhovatelce lze přisvědčit v tom, že čl. 11 odst. 1 věta první Listiny nezakládá právo na účast na cizím majetku.

55. Stejně tak čl. 11 odst. 3 Listiny nezakládá něčí nárok na solidární plnění z cizího majetku, nýbrž jen ukládá určité povinnosti vlastníkovi a vymezuje prostor, ve kterém se jinak jeho „právní panství nad věcí“ může pohybovat, popř. za jakých podmínek lze provozovat podnikání v tomto oboru (srov. čl. 26 odst. 2 Listiny). V této souvislosti Ústavní soud jen na úvod připomíná, že navrhovatelka svou argumentací v podstatě zpochybňuje tzv. sociální funkci vlastnictví, která je ve vazbě na obecný zájem v čl. 11 odst. 3 Listiny zdůrazněna. Vlastnictví tak nemůže sloužit pouze jako panství majitele nad věcí, nýbrž jej (právě jako majitele) současně zavazuje k určitému chování. Touto námitkou navrhovatelka proto vrací diskusi nad povahou vlastnictví nejméně o 150 let zpět do vývojem překonaných poměrů státu jako „nočního hlídače“ s pojetím vlastnictví pouze jako výlučného a ničím neomezeného právního panství nad věcí, bez ohledu na to, jaké škody či zátěže může způsobit jiným. Současně se ale vrací k otázkám, které představují vývojovou linii názorů vedoucích k uznání sociální funkce vlastnictví v naší historii. Zde lze poukázat na to, že k rozvoji této funkce přispěl postupně již rakouský ministr financí Emil Steinbach v roce 1878, kdy je zmiňována jeho přednáška Die Pflichten des Besitzes. Tyto myšlenky pak ve své funkci uplatnil zejména v roce 1885 v diskusi o úrazovém pojištění, vedené o tom, zda si je má platit dělník sám, nebo stát, anebo ten, komu jeho nebezpečná práce přináší zisk (vlastník podniku – viz k tomu Gumplowicz, R. Das österreichische Staatsrecht. 3. vydání. Wien: Manz, 1907, zejm. s. 667–670, a Wittmayer, L. Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen: Verlag Mohr-Siebeck, 1922, s. 29–30). Ve stejné době obdobně argumentuje Švýcar J. Platter (Die Pflichten des Besitzes. Berlin: Verlag von K. Habel, 1882), následně byla tato funkce vlastnictví zdůrazněna v encyklice papeže Lva XIII. Rerum novarum (O nových věcech) z 15. 5. 1891, poté ve Francii rozvíjena v teorii solidarismu Léona Duguita, posléze byla tato funkce vlastnictví zakotvena v německé Výmarské ústavě v čl. 153, poté ještě důrazněji v čl. 14 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Německý vzor sleduje i naše Listina v čl. 11 odst. 3 větě první. Z tohoto pohledu je proto nutno pohlížet na celou problematiku nejen z hlediska statického, nýbrž i dynamického, kdy se funkce vlastnictví ve vztahu k jeho předmětu časem mění, ale i z hlediska účelového určení předmětu vlastnictví, což je rovněž aspekt, který je v argumentaci navrhovatelky zcela pominut. Zákon o potravinách snad nelze srovnávat s dekretem

Sbirka_nalezu-91.indd 509 29.7.20 14:02

prezidenta republiky č. 101/1945 Sb., o znárodnění některých podniků průmyslu potravinářského, ve znění pozdějších předpisů, popř. se znárodňováním a združstevňováním obchodu po roce 1948, neboť zapadá do snah o řešení několika klíčových problémů současnosti v měřítku státu, EU i celého světa.

56. Proto se Ústavní soud zaměřil na ústavněprávní kvalifikaci daného opatření a posouzení jeho právních důsledků, včetně toho, zda, resp. jakou měrou (intenzitou) zasahuje do daného základního lidského práva, které v sobě rovněž zahrnuje právo vyloučit z něj ostatní. V tomto bodě bylo předně nezbytné blíže specifikovat povinnost, jež napadenými ustanoveními byla dotčeným subjektům stanovena. Přitom nebylo třeba se zabývat jinými předměty vlastnického práva, než jsou movité věci (potraviny). Zde Ústavní soud vyšel z notoriety, že vlastnické právo zahrnuje jednotlivá dílčí oprávnění vlastníka, kterými jsou právo věc držet, užívat, požívat a nakládat s ní; posledně uvedené oprávnění pak zahrnuje právo vlastníka zejména věc úplatně převést na jinou osobu, darovat ji, opustit nebo dokonce zničit.

57. A právě dispoziční oprávnění vlastníka (zde provozovatele potravinářského podniku) je v daném případě „ve hře“, neboť ten je dotčen zpochybňovanou povinností poskytnout shora definované potraviny neziskovým organizacím. Zde je třeba uvést, že v posuzované věci jde o zvláštní situaci, kdy si provozovatelé potravinářských podniků nepořizují předmětné movité věci (tj. potraviny) z toho důvodu, aby je drželi, užívali, darovali, opouštěli, požívali či ničili, ale aby je – coby zboží – úplatně se ziskem převedli na jiné osoby, jimiž zpravidla jsou koneční spotřebitelé. Nedovolují-li (již) právní předpisy další prodej (a pro povahu věci nelze provést opatření, aby potraviny zákonné podmínky splnily, nebo to není z ekonomického hlediska účelné), nezbývá provozovateli prodejny než se takovýchto potravin „zbavit“. Ten se však zde již může dostat, a zpravidla dostává, na pole veřejného práva z hlediska ochrany zdraví jiných, veřejného zdraví, popř. hospodaření s odpady. To zpravidla znamená, že je sám musí zlikvidovat jako odpad [srov. § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“)], případně tak může/musí učinit prostřednictvím svého dodavatele. Další reálnou, byť patrně ne příliš častou možností je toto zboží zpeněžit mimo prodejnu (např. jako surovinu či krmivo) či jinak využít pro vlastní potřebu a konečně je darovat nebo s ním naložit jiným způsobem, který není v rozporu s ústavními kautelami čl. 11 odst. 3 Listiny. Tento aspekt navrhovatelka zcela pomíjí.

58. Konečně, není-li zde možnost dalšího prodeje či jiného využití, nemá zboží pro dotčené subjekty žádnou hodnotu, popř. ji mohou převýšit náklady na likvidaci, které jsou s tím spojeny. Zde je třeba poukázat

Sbirka_nalezu-91.indd 510 29.7.20 14:02

na další notorietu, totiž že hodnota věci je dána tím, jaký význam obsahu vlastnického práva dává předmětu svého vlastnictví vlastník. Z toho se také odvíjí hodnota jeho vlastnického práva a úsudek, zda k omezení této hodnoty skutečně došlo (k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1425/2014), a dále to, jak je tuto hodnotu možno vyjádřit v rámci platné právní úpravy (např. „přiměřené protiplnění", „spravedlivá cena", „spravedlivá tržní cena", „hodnota věci", „cena obvyklá", „mimořádná cena věci" apod.) s ohledem na možné veřejnoprávní zásahy ovlivňující určení takové ceny (předkupní právo, stavební uzávěra, opatření památkové péče apod.).

59. Totéž se týká vztahu vlastníka (provozovatele, obchodníka) ke zboží nabízenému k prodeji, které se stalo veřejnoprávním zásahem (České republiky i EU, neboť je jejím členským státem) neprodejným, byť je bezpečným. Jistě ani navrhovatelka nezastává názor, že uvedeným návrhem je sledován zájem obchodníků, aby mohli hromadit na svých provozovnách a skladech neprodejné a zkazitelné potraviny, když jim to navíc veřejnoprávní úprava hospodaření s odpady podle zákona o odpadech (ve vztahu k němu je v této části zákon o potravinách speciální úpravou) ani neumožňuje (např. § 3 odst. 4 zákona o odpadech), stejně jako to, že likvidace odpadu je zpravidla předmětem poplatku.

60. Není zde rovněž oproti vyvlastnění požadováno veřejnoprávní rozhodnutí o odnětí vlastnického práva ke konkrétně identifikované věci. Když ale provozovatel svou povinnost nesplní, bude následně posuzováno, zda tak učinil ve svém soukromém zájmu a zda takový zájem měl mít přednost před zájmem veřejným (obecným blahem), popř. zda zde byl jiný veřejný zájem, o kterém usoudil, že mu dá přednost (např. darování potravin pro zoologickou zahradu). K tomu, zda přitom neporušil „povinnost poskytnout", bude sloužit soudní přezkum případně uložené pokuty, proto je námitka navrhovatelky (viz sub 8, 40) týkající se porušení práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny nedůvodná (viz podrobněji sub 100 a násl.). Proto snaha navrhovatelky podsunout zákonodárci úmysl vyvlastňovat (či snad přesněji rekvírovat), neodpovídá zvolené právní úpravě, neboť nepřihlíží k tomu, co je předmětem poskytnutí (bezpečné, ale blíže definované požadavky potravinového práva nesplňující potraviny, které jsou předmětem obchodu, nikoli uchování) a kdo o tom rozhoduje (sám provozovatel). Jestliže je pak z čl. 11 odst. 4 Listiny možno dovodit právo na opětovné nabytí vyvlastněné věci, nejsou-li pro vyvlastnění splněny podmínky, v případě „povinnosti poskytnout" to nebude prakticky přicházet do úvahy.

61. V této souvislosti je proto nutné blíže analyzovat předmětnou právní úpravu (§ 3, 10 a 11 zákona o potravinách), kterou ani navrhovatelka jako celek nenapadá, a nepodsouvat zákonodárci něco, co jí ve skutečnosti

Sbirka_nalezu-91.indd 511 29.7.20 14:02

nesledoval. To se týká především § 11 odst. 2 zákona o potravinách, který navrhovatelka požaduje zrušit jako celek. Podle tohoto ustanovení jsou však potravinami podléhajícími režimu podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách pouze ty, které nesplňují požadavky uvedeného zákona (nejde o potraviny s prošlou dobou trvanlivosti, na ně se toto ustanovení nevztahuje) a přímo použitelných předpisů EU (výčet pramenů potravinového práva je obsažen v § 1 a vysvětlivkách č. 18 a 19 zákona o potravinách), ale jsou bezpečné. Konkrétně tak jsou zákonem za bezpečné potraviny považovány ty, které jsou:

– nedostatečně nebo nesprávně označené [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 3],

– neodpovídající požadavkům na jakost stanovenou prováděcím právním předpisem nebo deklarovanou výrobcem [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 4],

– poškozené nebo deformované [§ 3 odst. 1 písm. q) bod 5],

– klamavě označené nebo nabízené ke spotřebě klamavým způsobem [§ 10 odst. 1 písm. a)],

– neznámého původu [§ 10 odst. 1 písm. c)].

Tyto pojmy pak blíže definuje jednak § 2 zákona o potravinách, jednak nařízení EU o potravinovém právu. Dále je třeba přihlédnout k tomu, že o těchto závadách bude pořízen protokol dozorového orgánu podle zákona o potravinách, který omezí na základě svého kontrolního zjištění volné uvádění takových potravin do oběhu (na trh).

62. Navrhovatelka přitom nezpochybňuje to, že nejsou bezpečné, nýbrž to, že se jich má provozovatel potravinářského podniku povinnost zbavit shora uvedeným postupem podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách pod hrozbou sankce podle § 17 odst. 2 písm. j) a § 17f písm. c) zákona o potravinách, což označuje za vyvlastnění, *in eventum* za neústavně uloženou naturální daň. Neodpovídá však na související otázku, co a s jakými náklady pro sebe i pro životní prostředí takový provozovatel má s nimi učinit a jaký celospolečenský dopad by takové faktické „plýtvání“ mělo (a má) nejen v rámci České republiky, nýbrž i EU, popř. v celosvětovém měřítku, a co naopak jejich další využití může v tomto směru přinést.

63. Všechny tyto kategorie potravin je provozovatel potravinářského podniku povinen podle § 3 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách neprodleně vyřadit z uvádění na trh (viz k tomu též čl. 14 nařízení EU o potravinovém právu). I zde je opět třeba uvést, že pojem „uvádění na trh“ má v kontextu zákona o potravinách zvláštní význam a posuzovanou problematiku je třeba vykládat tak, jak to stanoví čl. 3 bod 8 nařízení EU o potravinovém právu. Ústavní soud zdůrazňuje, že v tomto případě jde o přímo použitelný předpis unijního práva, nikoli jen o požadavek eurokonformního výkladu vnitrostátního práva. Nejde tak o situaci, ve které existuje několik možností výkladu, z nichž jen některé vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, v níž je nutno volit

Sbirka_nalezu-91.indd 512 29.7.20 14:02

eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, který realizaci znemožňuje [viz nález ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)].

64. Významné pro posuzovanou věc je proto uvedené nařízení EU o potravinovém právu v části, ve které definuje pojem „uvádění na trh", neboť pouze v tomto kontextu dochází k navrhovatelkou tvrzenému zásahu do vlastnického práva. Uváděním na trh se v něm rozumí „držení potravin nebo krmiv za účelem prodeje, včetně nabízení k prodeji nebo jakékoli jiné formy převodu, zdarma nebo za úplatu, jakož i prodej, distribuce a další formy převodu jako takové". Z toho plyne, že vyřazení z uvádění na trh [uložené jako povinnost podle § 3 odst. 1 písm. q) zákona o potravinách] má zcela zásadní dopad na další nakládání vlastníka s těmito potravinami (i to, jakou mají pro něj hodnotu – viz shora sub 53). Tento aspekt však navrhovatelka rovněž zcela pomíjí, ačkoli odtud se právě odvíjí konstrukce zákonem stanovené povinnosti takové potraviny poskytovat k určenému účelu. Pouze u některých je možné jejich další využití („uvedení na trh") po provedení takových opatření, jako je např. přebalení, úprava označení, odstranění klamavé reklamy (což asi prodejce činit nebude s ohledem na daleko větší ztráty, které by to přineslo), zjištění původu apod., což však s ohledem na rozměry prodejní plochy bude již složitě proveditelné a obvykle pracně značně náročné. Potraviny s prošlou dobou minimální trvanlivosti je možné uvádět na trh i po tomto datu za splnění dodatečných požadavků stanovených v § 10 odst. 2 zákona o potravinách, avšak musí být takto označeny a odděleně umístěny a musí být bezpečné; ty pak pod režim § 11 odst. 2 zákona o potravinách nespadají, resp. povinnosti stanovené tímto ustanovením nepodléhají. Naopak potraviny s prošlým datem použitelnosti nejsou považovány za bezpečné, nesmějí být v tomto režimu využívány a napadená právní úprava se jich nedotýká.

IX. B Rozsah a intenzita zásahu do vlastnického práva některých provozovatelů potravinářských podniků

65. V návaznosti na to vyvstává otázka rozsahu dané povinnosti, tedy zda § 11 odst. 2 zákona o potravinách dopadá rovněž na potraviny, které mohou být provozovatelem nějakým způsobem mimo prodejnu zpeněženy či jiným způsobem využity. V tomto případě totiž má předmětné zboží určitou ekonomickou hodnotu, o niž by byl při tomto širším výkladu provozovatel povinným poskytnutím krácen, a v případě, že by se tato povinnost týkala i těchto potravin, šlo by o velmi intenzivní zásah do vlastnického práva provozovatele, zvláště pak vzhledem k tomu, že se provozovateli nedostává jakékoliv kompenzace za případně utrpěné ztráty. Z ústavněprávního hlediska by pak šlo o odnětí vlastnického práva k movitým věcem, které pro něj představují ekonomickou hodnotu. Právě v tom je třeba vidět

Sbirka_nalezu-91.indd 513 29.7.20 14:02

podstatu a smysl ochrany vlastnického práva (a pojmu vlastnictví v Listině). To lze kvalifikovat jako vyvlastnění, aniž by však pro ně byla splněna podmínka čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy v prvé řadě, že se tak může dít jen za náhradu. V této souvislosti je dlužno podotknout, že z pohledu čl. 11 odst. 4 Listiny (i odlišností předmětu vyvlastnění) je třeba pojem „vyvlastnění" chápat šířeji, než jak jej pojímá zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

66. Ke zrušení napadených ustanovení však Ústavní soud nepřistoupil, neboť dospěl k závěru, že takový jejich výklad by neodpovídal tomu, co zákonodárce jimi sleduje, a byl by nadměrně extenzivní. Naopak dospěl k závěru, že tato ustanovení je třeba vykládat restriktivně, to znamená, že k takovému zásahu zde právně podmínky vytvářeny nejsou. V souladu s ustálenou judikaturou pak platí, že existuje-li řešení v rovině ústavně konformního výkladu napadených norem, je třeba jej upřednostnit před řešením spočívajícím v jejich zrušení [viz např. nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. K rozsáhlé opačné argumentaci navrhovatelky je možno uvést zejména následující důvody pro tento postup.

67. Daná povinnost se týká pouze takových potravin, které jsou pro provozovatele ve své podstatě již bezcenné, popř. které jsou z hlediska veřejnoprávních předpisů „odpadem" (ač současně z pohledu spotřebitelů jde stále o zboží, neboť pro ně může mít stále určitou užitnou hodnotu – na rozhodování o soukromé spotřebě potravin se pravidla potravinového práva nevztahují). Zde jedinou možnou alternativou likvidace potravin je jejich poskytnutí k jinému zákonem aprobovanému účelu, je-li to veřejným či dokonce obecným zájmem.

68. Ovšem i v tomto případě dané opatření zakládá zásah do vlastnického práva provozovatele. Při posuzování jeho intenzity Ústavní soud vycházel z toho, že formálněprávně je provozovatel sice omezen (na svém právu věc zničit), ale je tomu tak v situaci, kdy prakticky nemá jinou možnost než potraviny (přímo či nepřímo) buď zlikvidovat jako odpad, a to způsobem, jaký plyne z příslušných právních předpisů (nejde tedy ani tak o oprávnění, ale spíše o právní povinnost), anebo je poskytnout k dalšímu využití. Jinak řečeno, namísto jedné povinnosti týkající se nakládání s neprodanými (neprodejnými) potravinami je provozovatelům uložena povinnost jiná, a to v převažujícím veřejném zájmu, který však nadměrně nepoškozuje soukromý zájem provozovatelů potravinářských podniků.

69. K zásahu do vlastnického (dispozičního) práva k potravinám na trhu přitom dochází až v okamžiku, kdy je naplněna hypotéza § 11 odst. 2 zákona o potravinách, tedy kdy má provozovatel v prodejně s plochou větší než 400 m^2 potraviny, které sice nejsou v souladu s požadavky

Sbirka_nalezu-91.indd 514 29.7.20 14:02

stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem EU upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, nikoli od okamžiku, kdy provozovatel potravinářského podniku potraviny nabude do vlastnictví. Na rozdíl od předkupního práva, kde k zásahu dojde v okamžiku rozhodnutí vlastníka o tom, že věc, na kterou se veřejnoprávní předkupní právo vztahuje, zcizí, v posuzované věci takový okamžik nastává v důsledku objektivních skutečností. Bude-li potravina prodána „včas", k zásahu nedojde, stejně jako v případě, kdy provozovatel odstraní překážky, které mu v potravinovém právu brání v jejím prodeji.

70. Konečně lze uvést, že napadená ustanovení § 11 odst. 2 a 3 zákona o potravinách nelze považovat za vyvlastňující opatření rovněž proto, že vyvlastnění se tradičně považuje za individualizovaný zásah do konkrétních práv k přesně určené věci vlastníka. Není jím proto obecné stanovení nějaké veřejnoprávní zátěže pro všechny ve stejné míře, což klasická teorie označuje jako znehodnocení (Entwährung) v širokém smyslu slova (blíže viz Layer, M. Principien des Enteignungsrechtes. Leipzig: Dunckler & Humblot, 1902, s. 10), přičemž veřejný zájem na expropriovaném (individualizovaném) předmětu musí být trvalý, nejen přechodný, takže může nakonec vést k zakotvení práva na zpětné nabytí (tamtéž, s. 213, 433 a násl.), což je v případě předmětných potravin stěží představitelné. To nakonec respektují i restituční předpisy České republiky. Stejně tak by mohlo jít o znárodnění, konfiskaci, reparaci atd.

IX. C Pojem povinnosti poskytnout a námitka vyvlastnění či smluvního přímusu

71. K tomu, co bylo právě uvedeno, je třeba ještě jednou zdůraznit, že navrhovatelka považuje napadený zásah do vlastnického práva z celé řady důvodů (viz sub 40) za vyvlastnění. Formulace zákona a jeho doslovný, nikoli extenzivní výklad takový závěr neumožňují. Zákon hovoří výslovně jen o „povinnosti poskytnout" předmětné potraviny neziskové organizaci. Obrat „poskytnout" je používán v našem právním řádu na mnoha místech a nejednotně, a to jak v souvislosti s úplatným, tak i bezúplatným plněním, stejně jako povinnost či možnost. Proto je tento polyvalentní pojem třeba definovat nebo vycházet z toho, že se jím rozumí z povahy věci samé, popř. že zákon musí stanovit, co je důsledkem neposkytnutí, tedy nesplnění povinnosti. Poskytnout potraviny podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách a tabákových výrobcích je státem uloženou povinností, kterou proto nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, nýbrž právě jen jako omezení práva vlastníka ve způsobu, jak může s takovými potravinami naložit; další s tím nutně související podmínky musí být upraveny dohodou s neziskovou organizací, která je nositelem oprávnění, která z takové povinnosti provozovatele potravinářského podniku plynou. Zatímco vyvlastnění znamená odnětí

Sbirka_nalezu-91.indd 515 29.7.20 14:02

vlastnického práva aktem veřejné moci, z „povinnosti poskytnout" v kontextu potravinového práva (v jiných právních předpisech to může být jinak) plyne pouze to, že vlastník předmětných potravin je povinen pod hrozbou pokuty přenechat určité potraviny neziskové organizaci, jestliže ta o to požádá a uzavře s ním o tom dohodu. Zákon tuto dohodu nijak blíže neupravuje (ve Francii je zveřejněn schválený vzor dohody pro předávání potravin – viz údaje ve sdělení Komise 2017, s. 12), zřejmě i z důvodu toho, jak se toto ustanovení do zákona dostalo (jako pozměňovací návrh, viz sub 35), což jistě není omluvou. Zatímco povinný subjekt je vymezen vcelku určitě, pojem neziskové organizace jen jejím účelem, takže nemusí zahrnovat jen některou z patnácti potravinových bank, jak je to ale v praxi pravidlem. Stejně tak nejsou zákonem výslovně upraveny jiné náležitosti takové dohody, lze uvést příkladmo čas a způsob komunikace stran, čas a způsob poskytnutí, druh potravin, nesení nákladů odběru, možnost odmítnutí ze strany neziskové organizace a jeho důvody, trvání dohody v čase a další náležitosti, jako např. potvrzení potravinové banky o množství a stavu poskytnutých potravin (viz ale „Zásady ‚povinného darování potravin'" dohodnuté jako společný koncept Svazu obchodu a cestovního ruchu České republiky a České federace potravinových bank, z. s., k provádění § 11 odst. 2 zákona o potravinách – dostupné na potravinovebanky.cz/wp-content/uploads/2018/01/Zasady-darovani_FINAL.docx, kde jsou všechny podstatné otázky upraveny výkladem vzájemných práv a povinností i se vzorovou dohodou). Ještě více to platí pro předání poskytnutých potravin od zprostředkovatele (potravinová banka je nezisková, nikoli ale charitativní či dobročinná organizace ve styku s konečnými adresáty poskytnutí potravin).

72. Nezisková organizace (potravinová banka v dosavadní praxi, dále jde zejména o charity a diakonie) přitom nemá zákonem stanovenu povinnost takové potraviny odebrat (viz ale „Zásady ‚povinného darování potravin'" – sub 71). Jestliže jí provozovatel takové potraviny nepředá k přesně stanovenému účelu použití, zůstávají v jeho vlastnictví a může být za to postižen pouze podle napadených ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) a § 17f písm. c) zákona o potravinách. V rámci správního řízení pak má možnost se bránit a prokázat, že podmínky pro plnění zákonem stanovené povinnosti nenastaly (povinnost se na takové potraviny nevztahovala, odběratel s nimi nakládá jiným než zákonem předepsaným způsobem apod.). Nakonec ani roční aplikace napadených ustanovení dosud žádné významné problémy nepřinesla, nebudou-li k tomu počítány rostoucí náklady pro chod potravinových bank (na straně státu), neboť množství jimi odebraných potravin výrazně vzrostlo ku prospěchu těch, kterým jsou určeny.

73. Proto nejde ani o skryté vyvlastnění, neboť zde není žádné veřejnoprávní rozhodnutí, kterým by byl provozovatel potravinářského podniku

Sbirka_nalezu-91.indd 516 29.7.20 14:02

zbaven svého vlastnictví v okamžiku, kdy nastanou kumulativně podmínky nepoužitelnosti a současně bezpečnosti (viz sub 61, 69). Majetek nepřechází na neziskovou organizaci, když o to nepožádá, ale i ona je jen zprostředkovatel, který jej musí bezplatně postoupit dalším humanitárním, charitativním či dobročinným organizacím, které jej poskytnou konečnému článku řetězu (azylovému domu, nouzovým noclehárnám, ubytovně, rodinám samoživitelek nebo jinak v tísni, jedinci v nouzi atd.).

74. Povinnost „poskytnout" nelze stavět ani na roveň povinnému darování či přesněji smluvnímu přímusu. Darování v této oblasti existuje, ale jako dobře známá akce v rámci Národní potravinové sbírky, která již pravidelně probíhá v obchodech, kdy lze zakoupit a přímo do připravených označených košů darovat trvanlivé potraviny, ale i jiné trvanlivé zboží. To je darování (avšak ze strany nakupujících, nikoli obchodníka) zprostředkovateli pomoci. V posuzované věci však o darování nejde, ačkoli se to snaží navrhovatelka zákonodárci podsunout. Darování jako právní jednání musí splňovat podmínku autonomie vůle na obou stranách, v pojetí navrhovatelky by snad potom bylo možné za darování označit i placení daní.

75. Jde-li o samotné poskytnutí potravin, Ústavní soud nemohl současně pominout, že autonomie vůle vlastníka při realizaci jeho oprávnění disponovat s věcí touto formou nutně zahrnuje nejen rozhodnutí o samotném poskytnutí, ale i volbu adresáta tohoto úkonu (ten však nemá stanovenu povinnost takové potraviny nutně odebrat). Jak přitom lze vyvodit z § 11 odst. 2 zákona o potravinách, provozovatel musí předmětné potraviny poskytnout (přednostně) jen subjektu, který splňuje podmínky uvedené v tomto ustanovení, i když by tak chtěl učinit ve prospěch subjektů jiných, rovněž veřejně prospěšných organizací, které se zabývají jinou činností, než je charita nebo humanitární pomoc, jako jsou zoologické zahrady nebo organizace starající se o opuštěná zvířata (a proto nesplňujících podmínky § 11 odst. 2 zákona o potravinách). Z tohoto důvodu se intenzita daného zásahu poněkud zvyšuje z hlediska svobody jednání podnikatele podle čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny, avšak není v rozporu s jejím antropocentrickým založením. Lze však poukázat na čl. 26 odst. 2 Listiny, který umožňuje zákonodárci stanovit podmínky, za nichž je možné určitou podnikatelskou činnost (zde prodej potravin) provozovat. Přitom tato „povinnost poskytnout" je až na samotném konci tohoto procesu, kdy je již zřejmé, že jeho účelu (dosažení zisku) nebude v předpokládané výši dosaženo, a naopak v této fázi mohou vzniknout i problémy rázu „kam s ním" a „kolik to bude stát". Konečně lze poznamenat, že součástí podnikání v této oblasti je celá řada jiných povinností, které jsou spojeny s náklady pro provozovatele (pracovní podmínky, hygiena, veřejné zdraví, bezpečnost, ochrana majetku, protipožární opatření, ochrana životního prostředí).

Sbirka_nalezu-91.indd 517 29.7.20 14:02

76. Dále nelze přehlédnout, byť to navrhovatelka neuvádí, že povinné poskytnutí potravin je ve svém důsledku rozporné s ekonomickými zájmy provozovatelů, neboť tím se snižuje celková poptávka po potravinách, což může ovlivnit i jejich zisk z podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny). Tento negativní ekonomický dopad je však jen zprostředkovaný, a nikoliv závažný. Především nelze vyvodit, že by byl obrat povinných provozovatelů snížen ve stejném objemu, který odpovídá hodnotě povinně poskytnutých potravin. Část darovaných potravin totiž může být vyvezena do zahraničí jako humanitární pomoc a i v případě, že by tomu tak nebylo, nelze předpokládat, že by objem případně nakoupených potravin byl stejný jako těch darovaných. Jednak patrně ne všechny potraviny nakonec najdou uplatnění u potřebných osob (např. přestanou být během distribuce tzv. bezpečné, jak varuje ve vyjádření Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky – sub 28), jednak nakládání příjemců dané pomoci se statky, které jsou zdarma, je méně ekonomické než se statky, které je třeba uhradit.

77. Z hlediska hospodářské soutěže je třeba přihlédnout též ke skutečnosti, že tímto způsobem nejsou „postiženi" jen provozovatelé podle § 11 odst. 2 zákona o potravinách, ale dopady daného opatření se (více či méně) „rozprostřou" na všechny prodejce potravin (§ 11 odst. 3 zákona o potravinách), neboť ani tam by si dotčená skupina obyvatel tyto potraviny nenakoupila. Tyto potraviny směřují zpravidla k té skupině obyvatel (azylové domy, nouzové noclehárny, denní stacionáře, rodiny zapojené do terénních programů dobročinných organizací), jejíž nákupní síla je dosti omezená, takže nelze předpokládat, že by si stejné množství potravin nakoupila, zejména těch, které se jinak prodávají ve vyšší cenové hladině (např. tisk uvedl případ, kdy konečný odběratel se poprvé setkal s uzeným lososem).

78. Ústavní soud vedle příjmové stránky věci nemohl přejít ani stránku nákladovou, jež může mít na hospodaření provozovatelů rovněž dopad, nicméně nemá důvod se – s ohledem na obsah daného návrhu – domnívat, že by náklady na (povinné) poskytnutí potravin nějak podstatně převyšovaly náklady na jejich likvidaci jako odpadu v souladu s příslušnými právními předpisy, nepochybně však tato činnost dotčené subjekty zatíží více organizačně (míněno víc než pouhý odvoz odpadu), neboť bude třeba předmětné potraviny vyčlenit, uskladnit a předat tzv. potravinovým bankám. Navíc provozovatel může při dostatečné míře opatrnosti rozsah této své povinnosti rovněž snížit (optimalizací zásobování svých prodejen potravinami, snižováním jejich ceny před datem doporučené spotřeby, uplatňováním odpovědnosti dodavatele vadných produktů atd. – viz též sub 69).

79. V tomto směru je třeba též vypořádat námitku navrhovatelky o porušení rovnosti provozovatelů potravinářských podniků (viz sub 40). Zvolené rozlišení (obdobné i zahraničním vzorům) vychází jednak z efektivnosti opatření u větších provozoven, jednak z toho, že takoví provozovatelé

Sbirka_nalezu-91.indd 518 29.7.20 14:02

s plochou větší než 400 m² disponují logistickým vybavením jako sklady, elektronickým sledováním skladových či prodejních zásob a jejich vlastností, technologií udržení potravin v žádoucí teplotě, mají odborný aparát schopný lépe zvládnout i kancelářskou stránku poskytování potravin.

80. Nejde proto o darování – to se děje autonomním rozhodnutím vlastníka směřujícím vůči komukoli podle jeho výběru z jakéhokoli důvodu. Poskytnutí se týká přesně definované věci v určité definované situaci za účelem sledování obecného blaha a současně veřejného zájmu (často i zájmu provozovatele samotného – zbaví se nadbytečného neprodejného zboží, získá dobrou pověst, zachová si potřebnou úroveň ochrany veřejného zdraví a kvality ostatních skladovaných potravin). Představu provozovatele potravinářského podniku, který jako Harpagon hromadí potraviny nesplňující požadavky potravinového práva, jistě ani navrhovatelka nesdílí, i když její argumentace, že jde o opatření podobná zvůli za Protektorátu nebo minulého režimu, tomu zčásti nasvědčuje. Ústavní soud však zastává názor, že stát podnikající taková zákonná opatření v zájmu ochrany životního prostředí, šetření s potravinami, pomoci sociálně slabším, ve společnosti neprovádí žádný teror, nýbrž jedná v zájmu obecného blaha (viz níže), tedy celé společnosti (sám stát jako veřejná moc žádný vlastní zájem mít nemůže – jen jej podle čl. 2 odst. 1 Ústavy v mezích zákona realizuje svými orgány jako zájem těch, od kterých jeho orgány odvozují svou moc), přičemž současně realizuje celou řadu veřejných zájmů, které takový zásah do vlastnických práv, popř. práva podnikat, ospravedlňují.

IX. D Námitka zavedení naturální daně v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny

81. Navrhovatelka – patrně *in eventum* – kvalifikuje danou povinnost jako daňovou, kterou je tak nutné posuzovat z hlediska čl. 11 odst. 5 Listiny. Daň v moderním pojetí je chápána jako platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro státní rozpočet, aniž je přitom poskytováno zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění. Obsahově s tímto pojetím daná povinnost nekoresponduje. V tomto ohledu není jen podstatné, že nejde o povinnost platební, nýbrž naturální (nicméně v současnosti ani nedávné minulosti se žádné takové daně v České republice neuplatňovaly a neuplatňují, mimo pohádky Byl jednou jeden král), ale (současně) je nutno přihlédnout k tomu, že dané plnění nesměřuje ani ve prospěch státního rozpočtu (naopak jej částečně zatěžuje rostoucí podporou potravinových bank), a zejména se sporná povinnost liší svou povahou od povinnosti daňové, kdy daně jsou obvykle „konstruovány“ tak, že se jejich výše odvíjí od nějaké měrné jednotky či od výše finanční částky. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že je mu známa snaha zavést daň z neprodejných potravin v zahraničí (např. v Polské republice). Jak bylo uvedeno výše, bylo by to jako v případě příspěvku

Sbirka_nalezu-91.indd 519 29.7.20 14:02

na likvidaci elektroodpadu spojeno se zvýšením ceny potravin (obdobně jako u příspěvku na likvidaci historických elektrozařízení), popř. se zavedením povinnosti zpětného odběru jako u elektrozařízení či léčivých přípravků.

82. Zákon podle čl. 2 odst. 2 Listiny ve spojení s dalšími ustanoveními Listiny vymezuje, kam až může veřejná moc ve veřejném zájmu zasáhnout a co může soukromníkům ukládat podle čl. 2 odst. 3 Listiny („nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá"). Provozovatel potravinářského podniku není zbaven svého majetku bez dalšího, jsou jen stanoveny podmínky, za kterých jej má „poskytnout" ve veřejném zájmu (pro obecné blaho) neziskové organizaci (zprostředkovateli), ta zase dobročinné organizaci k obecně prospěšnému účelu, který je definován zákonodárcem legitimovaným ve volbách k určení takového účelu. Nejde tedy o veřejnoprávní rozhodnutí, kterým se o přesně vymezeném majetku provozovatele rozhoduje tak, že jeho vlastnictví proti jeho vůli přechází do vlastnictví státu. Provozovatel takové potraviny prostě „poskytuje" v situaci, kdy jsou splněny podmínky stanovené v § 11 odst. 2 zákona o potravinách. Taková situace nastane, když potraviny v jeho vlastnictví splňují stanovené podmínky, tedy jsou sice bezpečné, ale nelze je „uvádět na trh", a nezisková organizace je může využít k zákonem přesně definovanému účelu. Proto ani námitky navrhovatelky uvedené sub 40e až 40i neobstojí.

83. Stát tak jedná jednak ve veřejném zájmu, neboť ulehčuje životní podmínky určité skupině obyvatel (oblast pozitivního plnění ve veřejném zájmu), což vyplývá i z jeho závazků obsažených v čl. 30 až 32 Listiny (sociální politika, ochrana zdraví, péče o rodinu). Současně tím sice zasahuje (oblast, kde zasahuje) do práv a svobod podnikatelů, avšak v mezích ústavního pořádku, přičemž se nedá paušálně tvrdit, že každé „poskytnutí" takový zásah vždy nutně představuje. Ale i když o zásah půjde, nezasahuje podstatu a smysl podnikání jakožto činnosti provozované za účelem dosažení zisku na vlastní účet a také s rizikem ztráty. Právě situace takové ztráty (neprodejnosti) stát stanovením „povinnosti poskytnout" reguluje, když stanoví podmínky, jak s takovým předmětem podnikání naložit, aby to bylo rovněž ve veřejném zájmu, popř. aby to přispívalo k plnění jeho funkcí (sociálních, zdravotních, ochrany životního prostředí, ale i veřejné bezpečnosti a pořádku). Ten, kdo potraviny, které si nemůže z různých důvodů opatřit, získá prostřednictvím této organizované a státem zčásti též financované činnosti, nebude sváděn nebo nucen k tomu, aby si prostředky získával jiným, někdy i nezákonných způsobem. I to řadí napadená opatření do kategorie prostředků k sledování obecného zájmu.

84. Neziskové organizace (v podstatě překladiště a zprostředkovatelé) stát podporuje ze státního rozpočtu a podporu v rámci nových opatření navyšuje. V době podání posuzovaného návrhu vyčlenilo Ministerstvo

Sbirka_nalezu-91.indd 520 29.7.20 14:02

zemědělství 23 mil. Kč na pilotní projekt podpory potravinových bank jako dotační titul (viz sub 21, dále Adámková, A. Jak zabránit plýtvání potravinami? Retail info Plus. 9. 2. 2017, str. 60, odpověď předsedy vlády A. Babiše na interpelaci poslankyně O. Richterové v této věci na 20. schůzi Poslanecké sněmovny dne 25. 10. 2018 – zde mj. uvedl, že v roce 2018 to bylo již 33 mil. Kč a partnerských organizací s humanitárním zaměřením bylo cca 500). Pro rok 2019 vláda na tento účel schválila podle sdělení Ministerstva zemědělství již 55 mil. Kč (dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/potravinove-banky-ceska-federace-potravinovych-bank-ministerstvo-prace-a_1811141615_gak). Jde o podporu sice soukromých subjektů, ale zapojených do plnění úkolů státních politik v oblasti sociální, zdravotní, rodinné, bezpečnostní, ochrany životního prostředí, nepřímo politiky zaměstnanosti a dalších. To by konečně dostačovalo i k prokázání veřejného zájmu, kdyby šlo skutečně o vyvlastnění v pravém smyslu slova, neboť takové organizace neslouží vlastním zájmům, nýbrž zájmům obecného blaha (neslouží dosažení soukromého zisku), takže jejich soukromoprávní povaha ustupuje v tomto ohledu do pozadí. Navrhovatelka tak vlastně požaduje další nárůst státního aparátu a nákladů státu na organizaci něčeho, co daleko vhodněji bude dosaženo prostředky různých aktivit občanské společnosti, na což konečně poukazuje i preambule Ústavy („stát založený na zásadách občanské společnosti"). Nelze proto vytýkat státu, že tak činí jejich prostřednictvím, stejně jako to, že dotuje jejich činnost v závislosti na nákladech, které jsou s ní spojené (nyní rostoucích, což souvisí s nárůstem objemu poskytovaných potravin – viz vyjádření vlády sub 21).

IX. E Existence veřejného zájmu (tzv. legitimita sledovaného cíle)

85. Navrhovatelka ve svém návrhu argumentovala tím, že aby napadená ustanovení bylo možno považovat za opatření ve veřejném zájmu, musel by zde existovat veřejnoprávní prvek spočívající v existenci veřejnoprávní korporace, na niž by byl tento zájem napojen, nebo která jej stanoví, přičemž v dané věci je tento zájem napojen pouze na neziskovou organizaci. Tento názor však Ústavní soud nesdílí. Sama navrhovatelka připouští, že v právní teorii jsou tyto pojmy (veřejný a obecný zájem) často ztotožňovány [srov. např. i Gerloch, A. In: Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. Praha: C. H. Beck, 2009, kde se veřejný zájem označuje za „druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu"]. Nijak striktně mezi nimi nerozlišuje ani Evropský soud pro lidská práva, ač čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (obdobně jako čl. 11 odst. 3 Listiny, v případě kterého se ústavodárce touto mezinárodní úmluvou nepochybně inspiroval) oba tyto pojmy obsahuje, dokonce v pozdější judikatuře v obou případech namísto nich používá pojem „legitimní

Sbirka_nalezu-91.indd 521 29.7.20 14:02

cíl" (srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1277–1278, bod 68). Ústavní soud s ohledem na problematický stav teorie (navíc se ještě rozcházející na poli filozofie, etiky, teologie, sociologie či státovědy) nepovažuje za potřebné v tomto směru hlubší rozbor obsáhlé a nejednotné literatury provádět a omezuje se pouze na nejnutnější závěry.

86. Mělo-li být mezi oběma pojmy rozlišováno, lze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně (srov. k tomu již pojem obecné vůle ve srovnání s vůlí a zájmy všech u Rousseaua, J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949, s. 36–37), ve vztahu k celku a jím uznávaným a vyjadřovaným hodnotám (tj. nikoliv jen pro určitý konkrétní případ), resp. zprostředkovaně. Zde jako příklad lze uvést právní úpravu sousedských práv, u níž jde „jen" o soukromé zájmy vlastníků sousedních nemovitostí, nicméně existuje zde (obecně) společenská potřeba tyto vztahy upravit, aby nedocházelo mezi těmito vlastníky ke sporům, které se mohou projevit i v jejich „okolí" (na veřejnosti), což je nakonec i v zájmu sousedů. Ústavní soud dále připomíná, že ústavní ani zákonnou podmínkou nejzávažnějšího zásahu do vlastnického práva, kterým je vyvlastnění, není, že se tak může stát jen ve prospěch státu či nějaké veřejnoprávní korporace, ale vyvlastnitelem může být i osoba soukromého práva (přehled podává např. Handrlica, J. Soukromoprávní osoby nadané expropriačním titulem a jejich oprávnění v rovině veřejného práva. Právní rozhledy, 2014, č. 13–14, s. 473–478), je-li jí zákonem přiznán expropriační titul, je přitom sledován i veřejný zájem a bude poskytnuta náhrada.

87. Z tohoto důvodu navrhovatelkou uplatněné kritérium spočívající v personifikaci veřejného zájmu s osobou veřejného práva není sice zcela od věci, neboť to je pravidelným znakem vyvlastnění, nejde však o znak nutný, nehledě na to, že pojem „veřejný zájem" v Listině je pouze určitou abstrakcí množiny konkrétních veřejných zájmů (představa jednoho veřejného zájmu v demokratickém právním státě je úsměvná), které mohou stát, a začasté také ostře stojí proti sobě jako veřejné zájmy univerzální a partikulární či lokální [ochrana životního prostředí a rozšiřování těžebních oblastí, příjmy státu a negativní důsledky těžby nerostů, zájem jedné obce na rozvoji může být v rozporu se zájmem jiné obce – viz např. nález ze dne 8. 11. 2018 sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225) – ústavní stížnost obce Nové Heřminovy proti stavbě vodní nádrže], stejně jako zpravidla proti sobě stojící zájmy soukromé a veřejné. V případě obecného zájmu či obecného blaha jako jeho objektivního vyjádření (např. ochrana obecně sdílených hodnot vyjádřených v podobě základních práv a v potřebě jejich ochrany státem) se takový střet nepředpokládá (ústavní pořádek prostě zakazuje popravovat, cenzurovat,

Sbirka_nalezu-91.indd 522 29.7.20 14:02

mučit apod.), ovšem to může platit jen tam, kde se obecný a veřejný zájem neztotožňuje (např. ve Francii, v judikatuře ESLP).

88. Z argumentace vlády plyne, že veřejný zájem, jenž má předmětný zásah do vlastnického práva dotčených subjektů ospravedlňovat, spočívá jednak v poskytnutí sociální pomoci, jednak v ochraně životního prostředí. Jde-li o první případ, navrhovatelka poukázala na to, že charitativní činnost, o niž v souzené věci má jít, byla vždy postavena na dobrovolnosti. Tento argument má však spíše politickou povahu, neboť se v něm odráží pohled na to, jaké má být postavení státu a míra jeho ingerence do postavení a činnosti soukromých osob (srov. § 11 odst. 3 zákona o potravinách), a v praktické podobě se tato dobrovolnost příliš neprojevovala (s čestnými výjimkami – viz rozpravu na 23. schůzi Senátu dne 27. 4. 2016). Z hlediska ústavnosti lze v tomto ohledu veřejný zájem považovat za nepochybně existující, byť se může dílem jevit jako kontroverzní, a to v případě potravin, jež mají být spotřebovány v tuzemsku (ovšem zmírněno vyloučením z prodeje či uvádění na trh). Je tomu tak především z etického hlediska, neboť ve svém důsledku stát dává najevo, že u potřebných osob se mohou uplatnit poněkud nižší nároky, jde-li o uspokojení jejich zcela základních potřeb, než u ostatních. Současně však Ústavní soud nemohl pominout, že stále jde o tzv. bezpečné potraviny, jejichž kvalita je buď *de facto* shodná s běžnými potravinami (jako je tomu např. u potravin s poškozeným obalem nebo označených nesprávným označením či popisem, které by po případném přebalení mohly být předmětem prodeje), anebo je sice poněkud nižší (např. potraviny s prošlým datem minimální trvanlivosti, ovšem v posuzované věci se nepředpokládá jejich dlouhodobé skladování, nýbrž okamžitá spotřeba), nicméně i jejich prodej je (za sníženou cenu) v daných provozovnách běžný, dokonce za účelem prodeje těchto potravin vznikly specializované prodejny, v nichž nenakupují jen sociálně slabé osoby.

89. Druhý aspekt je ekonomický a jeho „spornost“ spočívá v tom, že stát řešení sociálních problémů v určitém smyslu „přenesl“ jen na dotčené provozovatele, kteří jsou tak nuceni jednat v rozporu se svými obchodními zájmy (viz sub 76). Současně je však třeba vzít v úvahu, že v České republice existuje státem vybudovaná, poměrně hustá sociální síť, přesto však nemůže (a to z mnoha důvodů, které neleží jen na straně státu) zachytit všechny, co nějakou pomoc nezbytně potřebují (jinak řečeno, stát nemůže být všude). Za tímto účelem vznikají různé veřejně prospěšné organizace, které tuto v určitém smyslu „doplňkovou“ pomoc (tím však Ústavní soud nijak nemíní snižovat její význam) systematicky poskytují. Nejde tedy o situaci, kdy by stát přenášel své základní povinnosti na soukromoprávní subjekty, ale jen o podporu organizací, jež takovýto typ sociální pomoci poskytují.

90. Výše uvedené závěry se ohledně potravin, jež jsou poskytnuty pro humanitární účely, tj. pro hladovějící v zahraničí, však uplatní podstatně

Sbirka_nalezu-91.indd 523 29.7.20 14:02

menší měrou. Zde totiž lze v zásadě akceptovat případně i jejich nižší kvalitu a není možné ani předpokládat, že by došlo k ovlivnění prodeje u dotčených provozovatelů, neboť od nich stát zpravidla pro tyto účely nenakupuje (zde se obrací přímo na výrobce). Ústavní soud považuje v tomto bodě veřejný zájem za jednoznačně daný, neboť napadené opatření může přispět k plnění mezinárodních závazků České republiky, aniž by to nějak podstatně zatěžovalo jak státní rozpočet, tak i samotné dotčené subjekty. Především pak nemohl Ústavní soud pominout, že napadené opatření sledovalo i další cíl, a to ochranu životního prostředí. Zatímco v případě pomoci sociálně slabým si lze představit, že tato v nějaké části bude státem ponechána v rukou charity, u ochrany životního prostředí prvek „dobrovolnosti" hraje podstatně menší roli, naopak se ukazuje, že v této oblasti je nezbytná striktní regulace (samozřejmě spolu s důslednou osvětou tam, kde možnosti právní regulace jsou omezeny, jako je např. třídění odpadů v domácnostech). Obecně přitom platí, že ochrana životního prostředí naplňuje podmínku veřejného zájmu, nadto je možno připomenout, že příznivé životní prostředí je také hodnotou chráněnou na ústavní úrovni (viz čl. 11 odst. 3 větu třetí a čl. 35 odst. 1 Listiny a čl. 7 Ústavy). Otázkou však je, zda je dán veřejný zájem i v tomto konkrétním případě. Jak bylo výše uvedeno, daná povinnost se týká (může týkat) jen potravin, které by jako odpad skončily ve spalovnách či dokonce na skládkách, a to za stavu, kdy by stále ještě mohly dobře posloužit jako potraviny. Je přitom zřejmé, že z hlediska ochrany přírody by bylo nejlepší, aby odpadu vznikalo co nejméně, a pokud již nějaký vznikne, aby jej bylo možno nějakým způsobem zužitkovat (např. jako druhotnou surovinu) a až v posledním případě ekologickým způsobem zlikvidovat. Napadené opatření nepochybně brání samotnému vzniku odpadu produkovaného velkými prodejnami potravin v nezanedbatelném množství.

91. V této souvislosti nelze pominout také určité výchovné dopady daného opatření. Ústavní soud nevidí důvod zpochybňovat argumentaci vlády, dle níž právě odpad tvořený potravinami představuje v celosvětovém měřítku závažný problém, což potvrzuje i skutečnost, že řada zemí má ve svých programech záměr omezit plýtvání s potravinami a snížit množství takto produkovaného odpadu, nebo již dokonce přijala opatření na legislativní úrovni. Stát přitom i tímto způsobem dává najevo, že každý by měl jednat způsobem šetrným k životnímu prostředí a v tomto hledu měl nést určitý díl své odpovědnosti, včetně samotných občanů. Proto např. ve Francii zmíněná právní úprava povinnosti poskytovat potraviny je spojena s opatřeními ve školní výuce k výchově mládeže k šetření s potravinami a proti jejich plýtvání. Zmíněné přípravné práce v Polské republice pak uvažují o tom, že by plátce daně z neprodejných potravin si mohl pětinu této daně odečíst pro účely propagace šetření potravinami ve svých provozovnách.

Sbirka_nalezu-91.indd 524 29.7.20 14:02

92. Navrhovatelka argumentovala také tím, že dané opatření může mít negativní dopad na jiné činnosti, jež jsou rovněž ve veřejném zájmu, jako je poskytnutí potravin zoologickým zahradám či spolkům pečujícím o opuštěná zvířata. Ústavní soud připouští, že tomu tak skutečně může být, nicméně má za to, že z hlediska veřejného zájmu prioritu by měla mít pomoc lidem (což je konečně uznáváno v antropocentrickém založení Listiny). Navíc, protože daná povinnost nemá plošnou povahu, zůstává zde řada subjektů, kterých se daná povinnost netýká, a darovat potraviny nepochybně mohou i dotčení provozovatelé v případě nezájmu humanitárních či charitativních organizací či v případě potravin, které již nejsou tzv. bezpečné, ale stále pro daný účel (tedy pro krmení zvířat) využitelné. Darování potravin jako krmiva by mohlo být jako střet dvou veřejných zájmů posouzeno jedině v podmínkách konkrétního případu.

IX. F Test proporcionality – shrnutí

93. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře zdůrazňuje, že omezení základního práva musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality – v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem nebo s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Předmětná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, a ti případně mohli upravit své chování, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování.

94. Posouzení přípustnosti daného zásahu podle zásady proporcionality (v širším smyslu) zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti) – je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se ve druhém kroku posuzuje potřebnost – je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně je hodnocena přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody tedy nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na opatřeních [srov. nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

Sbirka_nalezu-91.indd 525 29.7.20 14:02

95. Test proporcionality ovšem přichází v úvahu jen tam, kde napadená právní úprava nebo veřejnoprávní akt či jiný zásah orgánu veřejné moci prošly hodnocením ústavnosti z hlediska formy a obsahu v obecné rovině. V posuzované věci tak lze konstatovat, že Ústavní soud nezjistil vady v oblasti legislativní pravomoci (Parlament rovněž respektoval právo EU) a ústavních kautel řádného zákonodárného procesu. Stejně tak nebylo zjištěno přímé porušení některé části ústavního pořádku. Např. test proporcionality nepřichází do úvahy v případě porušení ústavních norem – pravidel, na rozdíl od ústavních norem – principů. Je vyloučeno posuzovat, zda uložení trestu smrti, mučení či zavedení cenzury obstojí v testu proporcionality, protože takový zásah je zcela vyloučen v každé situaci.

96. Protože Ústavní soud takovou situaci v posuzované věci neshledal, přistoupil na základě obsáhlé argumentace navrhovatelky k posouzení všech tří aspektů tvořících tzv. test proporcionality.

97. Dospěl přitom k závěru, že účel (cíl) shora specifikovaného zásahu do vlastnického práva dotčených subjektů (hodnocení legitimity cíle viz zejména sub IX. E) lze považovat za přiměřený ve vztahu k použitým prostředkům. V tomto ohledu shledal, že byl naplněn princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), neboť příslušné opatření je nepochybně schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana daného veřejného statku. Nebyl shledán ani rozpor s principem potřebnosti, neboť Ústavnímu soudu není znám šetrnější prostředek (z hlediska daného základního práva), jehož prostřednictvím by bylo možno zamýšleného cíle dosáhnout. Již před účinností napadených ustanovení sice existovalo několik provozovatelů, kteří předmětné potraviny poskytovali dobrovolně, byla jich však jen menší část. Podle veřejně dostupných informací lze totiž předpokládat, že se objem poskytovaných potravin až zpětinásobí (v roce 2017 bylo poskytnuto asi 1 900 tun potravin pro 70 000 potřebných (viz např. údaje, které poskytla České televizi Česká federace potravinových bank, z. s., – ČT 1 Události. 3. 1. 2018, 19.00 hod., totéž dne 4. 1. 2018 na webu https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2350567-neprodejne-jidlo-ze-supermarketu-putuje-od-ledna-povinne-charitam). Na konci roku 2018 se již odhadovalo, že celkem to bude v roce 2018 cca 4 200 tun potravin (údaj ředitelky České federace potravinových bank pro rozhlas (dostupné na https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/potravinove-banky-ceska-federace-potravinovych-bank-ministerstvo-prace-a_1811141615_gak). Ústavní soud tyto skutečnosti vnímá tak, že z hlediska významu jde o opatření poměrně zásadní povahy, které je s to reálně přispět k ochraně životního prostředí a dalších hodnot chráněných ústavním pořádkem (legitimní cíl). Úvahy, zda by jinak ke zvýšení jejich počtu přispělo zavedení (skutečných) daňových úlev, případně poskytnutí nějaké formy finanční podpory, nezaručují, že účast bude úplná z hlediska rovnosti a elektivnosti, navíc by takové opatření představovalo

Sbirka_nalezu-91.indd 526 29.7.20 14:02

další zatížení státního rozpočtu. O v zásadě „rovnocenné“ řešení by tak dle názoru Ústavního soudu nešlo.

98. Jde-li o tzv. test přiměřenosti v užším smyslu, v jehož rámci se zkoumá, jestli újma na základním právu není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. zda pozitiva plynoucí z daného opatření (v kolizi daného základního práva s veřejným zájmem) přesahují negativní důsledky, jež z omezení daného základního práva vyplývají. Jak již bylo výše zmíněno při srovnávání oblasti zásahu a oblasti solidárního přispění potřebným, z právního hlediska dochází sice k zásahu do dispozičního oprávnění provozovatelů (vlastníků), nicméně za situace, kdy dotčené subjekty jsou v tomto ohledu i tak omezeny (což je dáno povahou věci ve spojení s právními předpisy, které se týkají zejména nakládání s odpady) a kdy nebylo po roce aplikace napadené právní úpravy ani zjištěno, že by – posuzováno z ekonomického hlediska – byla s danou povinností spojena nějaká neúměrná zátěž. Oproti tomu zde stojí vesměs pozitivní dopady v podobě možnosti zlepšení životní situace sociálně slabých a jednoznačně pozitivní v případě pomoci sociálně slabším. Především pak lze důvodně očekávat, že dané opatření přispěje z dlouhodobější perspektivy ke zlepšení životního prostředí a ochraně dalších hodnot (viz k tomu sub 75, 83, 84), což lze pokládat za jednoznačně pozitivní skutečnost. Ústavní soud proto musí uzavřít, že i v tzv. testu proporcionality (v užším smyslu) napadená ustanovení § 11 odst. 2 zákona o potravinách a s ním spojená část ustanovení § 11 odst. 3 zákona o potravinách obstála.

99. Nebylo proto třeba zabývat se částí § 11 odst. 2 zákona o potravinách vyjádřenou slovy „… neziskové organizaci, která shromažďuje bezplatně potraviny, skladuje a přiděluje je humanitárním nebo charitativním organizacím, které poskytují potravinovou pomoc klientům sociálních služeb; tyto organizace určí ministerstvo rozhodnutím vydaným z moci úřední. Potraviny určené klientům sociálních služeb musí být následně uváděny na trh pouze bezplatně“. Jde sice o součást § 11 odst. 2 zákona o potravinách, který byl navržen ke zrušení jako celek, avšak celá argumentace navrhovatelky byla vedena k jeho části *in principio*, která zní: „Provozovatel potravinářského podniku, který uvádí na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou větší než 400 m^2, je povinen potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné, poskytnout bezplatně …“.

X. Námitka chybějící soudní ochrany za uložení pokuty za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 17f písm. c) zákona o potravinách

100. Právě uvedený závěr se vztahuje i k návrhu navrhovatelky, která spolu s § 11 odst. 2 a částí § 11 odst. 3 zákona o potravinách navrhuje

Sbirka_nalezu-91.indd 527 29.7.20 14:02

zrušit rovněž s tím související § 17 odst. 2 písm. j) a § 17f písm. c) ve slovech „nebo j)“. Z těchto prvně uvedených ustanovení vychází skutková podstata předmětného přestupku na úseku potravinového práva. Sama navrhovatelka však v tomto směru prakticky žádnou argumentaci nepředložila, a to ani z hlediska její maximální výše. To však neznamená, že právě vyložená nedůvodnost námitek neústavnosti proti „povinnosti poskytnout“ vede rovněž k vypořádání výtky neústavnosti pokuty za přestupek podle § 17 odst. 2 písm. j) zákona o potravinách, stejně jako námitky, že zde chybí soudní ochrana práv provozovatelů. Tato ustanovení je možno od sebe oddělit, takže § 11 odst. 2 a část odstavce 3 zákona o potravinách by mohla platit dále, tudíž při zrušení sankčních ustanovení by tato ustanovení představovala případ *legis imperfectae.*

101. Ústavní soud pro úplnost (nad rámec argumentace navrhovatelky) konstatuje, že skutková podstata předmětného přestupku je definována tak, že se jej dopustí ten provozovatel potravinářského podniku, který „v rozporu s § 11 odst. 2 neposkytne bezplatně neziskové organizaci potraviny, které nejsou v souladu s požadavky stanovenými tímto zákonem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím požadavky na potraviny, ale jsou bezpečné“. Za to lze podle § 17f písm. c) zákona o potravinách uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. Tato ustanovení byla vložena do zákona formou pozměňovacích návrhů (bez diskuse a odůvodnění v Poslanecké sněmovně), což se zčásti promítá do jejich hodnocení, které však nakonec vykazuje převážně jen legislativně-technické nedostatky, které nevedou k nutnosti zásahu Ústavního soudu. Proto ani chybějící zdůvodnění sankcí „za neposkytnutí bezplatně“ (oproti zdůvodnění sankcí za přestupky v souvislosti s uváděním potravin na trh – viz Poslanecká sněmovna. VII. volební období. Tisk 687) na tomto hodnocení nic nemůže změnit.

102. Samotná skutková podstata předmětného přestupku je součástí skupiny přestupků souvisejících se závažnou problematikou značení potravin a tabáku a jejich uvádění na trh v České republice a v rámci Evropské unie. Jako možné legislativně-technické pochybení je zde možno označit to, že označení za účelem „uvedení na trh“ je něco jiného než poskytnutí již potravin pro trh nepoužitelných (souvisí zde předmět ochrany obecně, nikoli objektivní stránka přestupkového jednání, i když zákaz uvedení potravin na trh v řadě ustanovení § 3 zákona o potravinách s tím samozřejmě přímo souvisí v případě, jde-li o jinak potravinu bezpečnou). Samotná výše sankce pak souvisí se společnou úpravou přísně sledovaného prodeje tabákových výrobků, dále tím, že porušení pravidel o uvedení na trh potravin v rozporu s předpisy EU je skutkovou podstatou řady dalších přestupků, jak již bylo řečeno [srov. zejména § 17 odst. 1 písm. a), d), m), n), o), r), s), § 17 odst. 2 písm. b), c), g), h) nebo i) zákona o potravinách]. Proto by byly

Sbirka_nalezu-91.indd 528 29.7.20 14:02

námitky proti maximální stanovené výši pokuty vytrženy z kontextu skutkových podstat ostatních přestupků zakotvených v § 17f písm. c) zákona o potravinách.

103. Významné pak je, že tímto způsobem je zajištěno právo na soudní a jinou právní ochranu v případě uložení pokuty. Namítá-li navrhovatelka, že taková ochrana chybí, tak je to jen důsledek jejího názoru na samotnou povahu „povinnosti poskytnout" a způsob jejího naplnění jako vyvlastnění (viz podrobně shora sub IX). Teprve v případě sankcionování dojde k správnímu, popř. i soudnímu přezkumu takové sankce, včetně podmínek, za kterých vůbec její uložení přichází v úvahu. Ústavní soud zdůrazňuje, že je-li zajištěn přezkum uložené sankce nezávislým soudem ve správním soudnictví z hlediska její důvodnosti, tak i přiměřenosti uložené pokuty, mohl své závěry k této části argumentace navrhovatelky v rámci abstraktní kontroly pouze předeslat. Lze tak uvést, že hodnocení přiměřenosti zásahu za porušení stanovené povinnosti poměrů přestupce, důvodů a způsobu porušení stanoveného pravidla v § 11 odst. 2 zákona o potravinách a jeho škodlivých důsledků je sice možné, ale právě proto je lze podrobit přezkumu teprve poté, co se tak podle tvrzení sankcionovaného provozovatele potravinářského podniku stane v konkrétním případě.

104. Lze jen velmi obtížně předvídat, jaké problémy daná právní úprava přinese, to ukáže až praxe, nicméně dle názoru Ústavního soudu otázky, které navrhovatelka předestírá, lze řešit výkladem jak zmíněného zákona, tak i dalších právních předpisů (např. daňových při uplatňování daňových úlev a výpočtu daně z přidané hodnoty), navíc některé „technické otázky" spolupráce mohou být řešeny dohodou zúčastněných subjektů. V tomto okamžiku (prosinec 2018) tak nelze usuzovat, že by předmětná právní úprava nemohla z důvodu své „nedostatečnosti", jde-li o vymezení práv a povinností dotčených subjektů, z hlediska ústavnosti obstát; nelze však samozřejmě vyloučit, že se v souvislosti s konkrétními případy ukáže opak. Za této situace se provozovatelé u Ústavního soudu mohou bránit individuálně, tj. cestou ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení použitého zákonného ustanovení. Samotné obavy provozovatelů z toho, jak bude daná právní úprava vykládána a používána příslušnými orgány veřejné moci (konkrétně tyto subjekty poukazují na „riziko jejich velmi snadného sankcionování"), derogační zásah Ústavního soudu neodůvodňují.

XI. Další námitky

105. Navrhovatelka nicméně poukazuje na to (viz sub 40j a 40k), že napadený zákon výslovně neupravuje některé otázky, jako je odpovědnost za bezpečnost potravin, aniž uvádí, v čem konkrétně spatřuje neústavnost. Zde lze poukázat na výslovnou úpravu v tzv. Legge del Buono Samaritano přijatou v Itálii (zákon č. 155/2003 Úředního věstníku Italské republiky –

Sbirka_nalezu-91.indd 529 29.7.20 14:02

dostupné na http://www.gazzettaufficiale.it) a upravující (omezující) odpovědnost za stav, přepravu, skladování a používání darovaných potravin. Tato úprava je v rámci Evropské unie ojedinělá a následuje vzor v podobě amerického Bill Emerson Good Samaritan Act z roku 1996 (dostupné na https://www.gpo.gov), který chrání poskytovatele (food business operator) před trestní a civilní odpovědností za potraviny věnované v dobré víře neziskovým organizacím pro konečné rozdělení mezi potřebné (needy individuals). Není ovšem zřejmé, proč by v našich podmínkách, kdyby nebyla přijata rovněž taková speciální úprava (stejně jako v řadě dalších zemí), s ohledem na to, o jaké potraviny jde a jaká rizika jsou spjata s jejich distribucí, neměla platit obecná úprava odpovědnosti za škodu. Stejně tak je třeba zdůraznit, že novelizovaná ustanovení zákona o potravinách nepůsobí ve vzduchoprázdnu, nýbrž v soustavě opatření, která upravují dozor nad bezpečností a kvalitou potravin a chrání a podporují veřejné zdraví atd.

106. K námitce stran hrazení nákladů na dopravu příslušným neziskovým organizacím je třeba uvést (bez bližší argumentace), že s ohledem na povinné subjekty jednak nedosahuje ústavní roviny, jednak je z praxe známo, že si pro předmětné potraviny neziskové organizace rovněž dojíždějí podle dohody a podle svých potřeb (možnost skladování a uchovávání v chladu apod.).

107. Navrhovatelka též (opět bez bližší argumentace) poukázala na to, že zákon, který vyvlastňuje předmětné potraviny, nenaplňuje ústavní podmínku náhrady, a to ani nějakou paušální formou (sub 40l). Přitom toto zboží s daňovou povinností je provozovatel potravinářského podniku zákonem nucen někomu darovat. Vzhledem k tomu, že již bylo shora rozvedeno, že o vyvlastnění nejde, je zde možno připomenout vyjádření České federace potravinových bank, z. s., (sub 29), podle kterého podnik, který daruje potraviny potravinové bance, může využít možnosti neplatit daň z přidané hodnoty z darovaných potravin (viz ale sub 74 – k právní povaze povinnosti poskytnout potraviny), může provozovatel také uplatnit hodnotu daru pro odpočet ze svého daňového základu při výpočtu daně z příjmu, přičemž v obou případech jde o daňové zvýhodnění dárce potravin, které by byly jinak zmařeny. Zde je třeba poukázat na informaci Generálního finančního ředitelství k uplatnění daně z přidané hodnoty při darování zboží do potravinových bank ze dne 15. 12. 2014 č. j. 59193/14/7100-20116-011695 (dostupné na https://www.financnisprava.cz), v argumentaci navrhovatelky pominutou, která tuto problematiku upravuje v podstatě podobně jako jiné členské státy EU.

108. Ústavní soud zde odkazuje na sdělení Komise 2017 (s. 20), která na základě pokynů, které schválil výbor pro daň z přidané hodnoty, doporučila, aby při stanovení DPH v případě darování potravin byla hodnota tohoto zboží upravena podle okolností a stavu zboží v době darování. Jestliže

Sbirka_nalezu-91.indd 530 29.7.20 14:02

jsou darovány potraviny s blížícím se datem „minimální trvanlivost do“ nebo „spotřebujte do“ či zboží, které není vhodné k prodeji, lze je však bezpečně konzumovat, měly by členské státy vzít v potaz příslušné okolnosti při stanovení splatné DPH, která v případě potravin, jež skutečně nemají žádnou hodnotu, může být nulová. Ani navrhovatelce (tj. skupině tvořené 25 senátory) přitom nic nebránilo a nebrání, aby využila svých ústavních oprávnění a iniciovala úpravu této problematiky v daňovém zákonodárství, nehledě na to, že tato otázka byla rovněž předmětem kritické rozpravy o návrhu předmětné novelizace (Senát Parlamentu České republiky. Tisk 248) na 23. schůzi Senátu dne 27. 4. 2016. Vyjádření Senátu k návrhu však zachycuje pouze kritická vystoupení senátorů proti novelizaci (sub 15), nikoli již oponenturu těmto názorům, jako např. stanovisko zpravodaje garančního výboru senátora Jana Hajdy: „Když jsem poslouchal některé kolegy, kteří zásadní věc v tomto zákoně podle mne přehlédli (sc. – zvýšení účinnosti kontroly provozoven a jejich zavírání pro závadnost), jestli je rozhodující DPH na nějaký chleba, který se dá žirafám apod., tak nevím, co si o takové rozpravě mohou voliči myslet.“

109. Konečně je třeba vypořádat výtku navrhovatelky, že argument vlády, že současně jde o plnění mezinárodních závazků, je pokrytecký (viz sub 30, 40m). Pro posouzení takového tvrzení (možnost hodnocení ústavnosti pokryteckosti) chybí Ústavnímu soudu v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy referenční měřítko. Proto pouze znovu připomíná, že nařízení EU o potravinovém právu je obecně závazným a v České republice přímo aplikovatelným právním předpisem sekundárního práva EU, u kterého se nevyžaduje transpozice formou vnitrostátního právního předpisu a který má přímý účinek v právních vztazích v regulované oblasti. Další dokumenty mezinárodních či nadnárodních organizací, kterých je Česká republika členským státem, upozorňují na shora uvedené problémy a navrhují způsoby, kterými je lze alespoň částečně řešit a jejich důsledky mírnit. Problém z hlediska ústavního pořádku tak není v tom, že se Česká republika, jako člen rodiny demokratických států (preambule Ústavy), do jejich řešení zapojuje, nýbrž v prostředcích, které k tomu používá. Je vyloučeno, aby naše právo jako právo členského státu EU založené mimo jiné na volném pohybu zboží stanovilo jiné podmínky pro bezpečnost potravin, než jak je vymezuje nařízení EU o potravinovém právu (srov. jeho recital bod 3 – „Volného pohybu potravin a krmiv v rámci Společenství může být dosaženo pouze tehdy, nebudou-li se požadavky na bezpečnost potravin a krmiv mezi jednotlivými členskými státy významně lišit.“). Nejde tak o pokrytectví, nýbrž o plnění závazků z mezinárodního práva a členství v nadnárodní organizaci podle čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy, nehledě na princip solidarity, který by měl být pro společenství osob zorganizovaných v demokratický právní stát samozřejmostí (viz i čl. 25 odst. 1 a čl. 29 Všeobecné deklarace lidských práv).

Sbirka_nalezu-91.indd 531 29.7.20 14:02

Proto také Ústavní soud chápe návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o potravinách pouze jako projev odporu proti ukládání dalších a dalších povinností podnikatelům, a nikoli jako projev sobeckosti či snahy po zisku bez ohledu na podmínky společnosti, ve které je dosahován.

XII. Závěr

110. Ústavní soud podrobil vznesené námitky přezkumu z hlediska dodržení ustanovení ústavního pořádku a testu proporcionality. Dospěl k závěru, že v něm obstály, alespoň co se týče provedeného přezkumu v abstraktní rovině, takže není vyloučeno, že tak jako v jiných případech konkrétní opatření a veřejnoprávní zásahy do vlastnictví či práva podnikat (i když v posuzované věci zásah do posléze uvedeného práva nebyl namítán) mohou vést k porušení navrhovatelkou uváděných základních práv a svobod. K ochraně před nimi v konkrétním případě slouží až prostředky soudní ochrany, včetně ústavní stížnosti, kdy bude možno posoudit, zda plnění stanovené povinnosti a případné uložení pokuty za její nesplnění lze považovat již ne za zásah, nýbrž za porušení těchto ústavně zaručených práv a svobod.

111. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení napadených zákonných ustanovení, a proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka k odůvodnění nálezu

1. Uplatňuji vůči části odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. Mám totiž za to, že se odůvodnění nálezu mělo jednoznačně vypořádat i s některými dalšími otázkami.

2. Především, z výčtu potravin, o které se jedná (viz bod 61 nálezu), je zřejmé, že důvodem jejich vyřazení z prodeje je ochrana spotřebitele, který by mohl být klamán nesprávnými informacemi na obalu, jsou to potraviny poškozené či neznámého původu. Napadená úprava se proto netýká potravin, které by mohly být rizikové po zdravotní stránce, anebo potravin prošlých. V tomto kontextu se však domnívám, že v rámci prováděného testu proporcionality se měl Ústavní soud zabývat rovněž tím, o jak velký problém se v praxi vlastně jedná. Toto posouzení je totiž důležité nikoliv s ohledem na legitimitu sledovaného cíle, který v žádném případě nezpochybňuji (omezení plýtvání s potravinami), nýbrž pro hodnocení zvolených prostředků, o tento cíl usilujících. Informace obsažené v odůvodnění nálezu v tomto směru nejsou určující (zejména body 43, 45, 46), jelikož se týkají odhadu celkového množství potravin, které skončí v odpadu anebo se

Sbirka_nalezu-91.indd 532 29.7.20 14:02

ztratí (tedy zejména potravin zkažených či prošlých), nikoliv potravin, které – zjednodušeně – „pouze“ klamou spotřebitele. Přitom s ohledem na okolnost, že koncept nálezu byl plénu předložen poměrně s velkým časovým odstupem od účinnosti napadené úpravy, bylo možno provést dokazování ohledně účinnosti této úpravy a také co do způsobu její praktické realizace (jak je to s odvozem potravin, kdo tak činí, v jakých časových periodách, jsou potravinové banky připraveny vždy přijmout jakékoliv množství potravin apod.). Takto totiž plénum Ústavního soudu rozhodovalo za situace, kdy nemělo dostatek relevantních informací. Věta, podle níž ani roční aplikace napadených ustanovení nepřinesla žádné významné problémy (bod 72), bohužel neodkazuje na žádný zdroj, z něhož by bylo možno ověřit její pravdivost.

3. Další výhrada se týká toho, že se odůvodnění nálezu dostatečně nevyjadřuje k otázce vztahu mezi výrobcem (dodavatelem) a prodejcem potravin. Jakkoliv tento aspekt nebyl obsažen v podaném návrhu, jde o případ tzv. abstraktní kontroly norem, kdy Ústavní soud uplatněnou argumentací není vázán. K zásahu do práv přitom může docházet nejen ve vztahu k provozovateli potravinářského podniku, nýbrž také (a možná ještě více) k výrobci (resp. dodavateli) zboží. Pokud totiž skutečně dojde z jeho strany k chybě způsobilé klamat spotřebitele, neměl by mít tento výrobce zájem na tom, aby toto zboží bylo dáno k další distribuci (byť i bezplatné), a to přinejmenším z důvodu ochrany dobrého jména a obchodní značky. Je ostatně dobře známo, že např. u textilního zboží právě z těchto důvodů nepřipadá v úvahu jiné řešení než jeho likvidace, byť samozřejmě i v tomto případě by bylo lze argumentovat nadprodukcí tohoto zboží, poškozováním životního prostředí apod. Jinak řečeno, výrobce nemůže mít žádný zájem na tom, aby bylo dále distribuováno zboží, u něhož např. uvedl na obalu nesprávné či zavádějící informace. V odůvodnění tohoto nálezu mělo proto jasně zaznít (např. v bodu 78), že postup podle napadených ustanovení představuje veřejnoprávní řešení *ultima ratio*, které připadá v úvahu teprve poté, co z různých důvodů není možné věc vyřešit v rámci obchodních vztahů, tzn. nelze předpokládat, že toto vadné zboží bude odebráno jeho dodavatelem zpět (reklamační doby již např. uběhly, dodavatel není kontaktní, není k tomuto zpětnému odběru ochoten apod.).

4. V odůvodnění nálezu rovněž postrádám jasné vymezení, o jaký právní vztah vlastně jde. Na straně jedné totiž odůvodnění nálezu popírá, že se jedná o vyvlastnění a připouští pouze omezení vlastnického práva (bod 53) – což by ovšem na první pohled mohlo evokovat, že toto vlastnické právo provozovatele potravinářského podniku k předmětným potravinám trvá i po jejich poskytnutí neziskové organizaci. Odůvodnění nálezu odmítá rovněž institut povinného darování (smluvní přímus, body 74, 80), neboť není splněna podmínka autonomie vůle smluvních stran. Jako vysvětlení

Sbirka_nalezu-91.indd 533 29.7.20 14:02

nabízí argumentaci povinným poskytnutím potravin, které přecházejí na neziskovou organizaci teprve poté, co ta o to požádá (bod 73). Co to je však jiného nežli právě zmíněný smluvní přímus, kdy předmětný provozovatel může být veřejnoprávně sankcionován, pokud tyto potraviny bezplatně neposkytne, a to na základě dohody? V tomto směru považuji argumentaci obsaženou v nálezu za velmi nepřesvědčivou. Navíc, jakkoliv se odůvodnění nálezu distancuje od toho, že by se mohlo jednat o darování, současně výslovně připouští možnost neplatit daň z přidané hodnoty z darovaných potravin, resp. uplatnit hodnotu daru pro odpočet z daňového základu při výpočtu daně z příjmu, „přičemž v obou případech jde o daňové zvýhodnění dárce potravin, které by byly jinak zmařeny" (např. bod 107). Pokud tedy Ústavní soud setrvale používá floskuli o racionalitě zákonodárce, nikterak nepřispěl k vyjasnění toho, o jaký vztah se vlastně jedná.

5. Dále se domnívám, že se odůvodnění dostatečně nevypořádává s otázkou významného zásahu do práv provozovatele potravinářského podniku, který musí na své náklady toto zboží řádně skladovat, byť by byl v řadě případů schopen ho daleko rychleji a efektivněji využít pro chvályhodné účely sám (např. by je předal místní dobročinné organizaci, čímž by si mohl posílit svůj pozitivní image v dané lokalitě). Z napadené úpravy totiž není ani zřejmé, jak dlouho je povinen o toto zboží takto pečovat. Přitom odůvodnění nálezu výslovně připouští, že nezisková organizace nemá ani zákonem stanovenou povinnost takové potraviny odebrat (bod 72).

6. Jako konzervativní tradicionalista mám konečně určitou výhradu rovněž ke značně ideologické pasáži týkající se pojetí vlastnictví před 150 lety, kdy údajně nebyla uznávána sociální funkce vlastnictví (bod 55). Tento názor totiž představuje zažitý mýtus, byť se domnívám, že z historie je dostatečně patrno, že sociální akcent byl tehdy naopak velmi zřejmý, a mohu poukázat na množství soukromých donátorů a mecenášů zejména z řad šlechty a církve, kteří podporovali nejrůznější sociální, kulturní i vědecké programy. Navíc, vše to, co dnes očekáváme od „všemocného" státu, dokázaly často mnohem efektivněji a zodpovědněji řešit přirozené komunity. O staré lidi se staraly děti, sirotky si brali na výchovu příbuzní a obecní blázni nemuseli být izolováni ve speciálních zařízeních. Nemyslím si proto, že jsme se za těch 150 let tak posunuli dopředu a že bychom vůči našim předkům měli být natolik příkří.

7. Úplným závěrem uvádím, že nebýt okolnosti, že tak zásadní kauza byla rozhodnuta na jediném „předvánočním" plénu s poměrně malým časem na přípravu, a pokud by byly dostatečně prodiskutovány a případně zohledněny i shora uvedené aspekty, toto odchylné stanovisko nemuselo vůbec vzniknout.

Sbirka_nalezu-91.indd 534 29.7.20 14:02

Č. 201
K návrhu na zrušení některých ustanovení nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb.

1. Soudy nemohou rezignovat na přezkum případů, ve kterých rozhodnutí závisí na posouzení odborných či vědeckých otázek. Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem nicméně plyne, že Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí. K učinění podobných rozhodnutí disponuje potřebným administrativním a expertním zázemím a zdroji vláda, a je proto primárně na ní, aby veškeré nutné faktory posoudila v jejich úplnosti a s přihlédnutím k současnému stavu vědění. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává.

2. Z ústavního pořádku nelze dovodit absolutní obecnou aplikaci *stand-still* doktríny u hmotněprávní ochrany základních práv. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, z jeho judikatury ale neplyne analogické použití této teze též pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Zatímco totiž procedurální ochrana má charakter „nenulové hry“ a snížení úrovně ochrany vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, a nikoliv mezi jednotlivci navzájem, v případě hmotněprávní ochrany je rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu „nulové hry“. Typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema z hlediska alokace veřejných rozpočtů. Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

3. Metodický návod ministerstva není „jiným právním předpisem“. Není vydán na základě zákonného zmocnění, nýbrž vychází z nadřízenosti Ministerstva zdravotnictví vůči adresátům pokynu plynoucí z § 80 odst. 1 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nezamýšlí normativně určovat pravidla lidského chování a jedná se primárně jen o metodickou pomůcku, určenou pouze orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, přičemž sjednocuje jejich postup při měření hlukové zátěže.

Sbirka_nalezu-91.indd 535 29.7.20 14:02

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou, se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, na zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, a Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněného dne 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017, za účasti vlády a Ministerstva zdravotnictví jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 30/2019 Sb.).

Výrok

1. Návrh na zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11 odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

2. Návrh na zrušení Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněného dne 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017, se odmítá.

Odůvodnění

I. Shrnutí předmětu řízení

1. Návrhem podaným podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 10 senátorů (dále též jen „navrhovatelka") domáhá zrušení ustanovení § 11 odst. 1 třetí věty, § 11

Sbirka_nalezu-91.indd 536 29.7.20 14:02

odst. 3 druhé věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 1 třetí věty, § 12 odst. 3 třetí věty ve slovech „s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu," § 12 odst. 4, 5, 6, § 20 odst. 3, § 20 odst. 4 třetí věty a částí přílohy č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „nařízení"); Metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 11. 12. 2001 č. j. HEM-300-11.12.01-34065 (dále jen „metodika 2001") a Metodického návodu pro hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru staveb ze dne 1. 11. 2010 č. j. 62545/2010-OZV-32.3.-1.11.2010 (dále jen „metodika 2010"). Napadená ustanovení většinově stanovují povolené hranice vydávaného hluku v různých situacích a podmínkách.

2. Důvodem pro podání návrhu je dle navrhovatelky nadprůměrné zatížení obyvatelstva České republiky nadlimitním hlukem, což má negativní důsledky na zdraví a celkovou životní pohodu obyvatel. Má za to, že napadené uplatňované limity hlukové zátěže zejména v oblasti silniční dopravy (návrh se nedotýká zdrojů hluku v pracovním prostředí), potažmo kritéria pro jejich výpočet a měření, jsou příliš mírné a neodpovídající současným možnostem společnosti. Tato legislativní velkorysost přitom není nezbytná, k dispozici je totiž řada účinných protiopatření, jejichž uplatňování by vedlo k reálnému snížení zásahu hlukem.

3. Uvedená ustanovení proto navrhovatelka považuje za rozporná s právem na ochranu zdraví [čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina")], právem na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 a 3 Listiny) a čl. 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"). V neposlední řadě tvrdí, že nařízení i obě metodiky nebyly vydány v mezích zákona a nařízení také nedostatečně transponovalo unijní právo a bylo přijato netransparentním způsobem. Z daných důvodů navrhuje předmětná ustanovení nařízení i obě metodiky zrušit.

II. Znění napadených ustanovení nařízení

4. Z důvodu větší přehlednosti Ústavní soud dále uvádí plné znění napadených ustanovení; části navržené ke zrušení jsou vyznačeny tučně.

5. „§ 11

Hygienické limity hluku v chráněných vnitřních prostorech staveb

(1) Určujícími ukazateli hluku jsou ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T a maximální hladina akustického tlaku A LAmax, případně odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. Ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T se v denní době stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin (LAeq,8h), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu (LAeq,1h). **Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích**

Sbirka_nalezu-91.indd 537 29.7.20 14:02

a dráhách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T stanoví pro celou denní (LAeq,16h) a celou noční dobu (LAeq,8h). V případě hluku z leteckého provozu se hygienický limit v chráněných vnitřních prostorech staveb vztahuje na charakteristický letový den.

(3) Hygienický limit maximální hladiny akustického tlaku A se stanoví pro hluk šířící se ze zdrojů uvnitř objektu součtem základní maximální hladiny akustického tlaku A LAmax se rovná 40 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného vnitřního prostoru a denní a noční době podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení. V případě hluku s tónovými složkami, **s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu**, se přičte další korekce -5 dB. Za hluk ze zdrojů uvnitř objektu, s výjimkou hluku ze stavební činnosti, se pokládá i hluk ze zdrojů umístěných mimo tento objekt, který do tohoto objektu proniká jiným způsobem než vzduchem, zejména konstrukcemi nebo podložím.

§ 12

Hygienické limity hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru

(1) Určujícím ukazatelem hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, je ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T a odpovídající hladiny v kmitočtových pásmech. V denní době se stanoví pro 8 souvislých a na sebe navazujících nejhlučnějších hodin (LAeq,8h), v noční době pro nejhlučnější 1 hodinu (LAeq,1h). **Pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích a dráhách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T stanoví pro celou denní (LAeq,16h) a celou noční dobu (LAeq,8h).**

(3) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A, s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku A LAeq,T 50 dB a korekcí přihlížejících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době, které jsou uvedeny v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení. Pro vysoce impulsní hluk se přičte další korekce -12 dB. V případě hluku s tónovými složkami, **s výjimkou hluku z dopravy na pozemních komunikacích, dráhách a z leteckého provozu,** se přičte další korekce -5 dB.

(4) Stará hluková zátěž LAeq,16h pro denní dobu a LAeq,8h pro noční dobu se zjišťuje měřením nebo výpočtem z údajů o roční průměrné denní intenzitě a skladbě dopravy v roce 2000 poskytnutých správcem popřípadě vlastníkem pozemní komunikace nebo dráhy. Hygienický limit stanovený pro starou hlukovou zátěž se vztahuje na ucelené úseky pozemní komunikace nebo dráhy.

Sbirka_nalezu-91.indd 538 29.7.20 14:02

(5) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A staré hlukové zátěže stanovený součtem základní hladiny akustického tlaku A LAeq,T 50 dB a korekce pro starou hlukovou zátěž uvedené v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení zůstává zachován i

a) po položení nového povrchu vozovky, prováděné údržbě a rekonstrukci železničních drah nebo rozšíření vozovek při zachování směrového nebo výškového vedení pozemní komunikace nebo dráhy a

b) pro krátkodobé objízdné trasy.

(6) Hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A staré hlukové zátěže stanovený součtem základní hladiny akustického tlaku A LAeq,T 50 dB a korekce pro starou hlukovou zátěž uvedené v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení nelze uplatnit v případě, že se hluk působený dopravou na pozemních komunikacích a dráhách po 1. lednu 2001 v předmětném úseku pozemní komunikace nebo dráhy zvýšil o více než 2 dB. V tomto případě se hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A LAeq,T stanoví postupem podle odstavce 3. Jestliže ale byla hodnota hluku působeného dopravou na pozemních komunikacích a dráhách před jejím zvýšením o více než 2 dB podle věty první vyšší než hodnoty uvedené v tabulce č. 2 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení, pak se k hygienickým limitům ekvivalentní hladiny akustického tlaku A LAeq,T stanoveným podle odstavce 3 přičte další korekce +5 dB.

§ 20

(3) V chráněném venkovním prostoru staveb se hladiny akustického tlaku stanovují pro dopadající zvukovou vlnu.

(4) Při měření hluku v chráněných venkovních prostorech staveb, chráněném venkovním prostoru a v chráněných vnitřních prostorech staveb se uvádí nejistota, kterou se rozumí rozšířená kombinovaná standardní nejistota měření. Nejistota musí být uplatněna při hodnocení naměřených hodnot. **Výsledná hodnota hladiny akustického tlaku nepřekračuje hygienický limit, jestliže výsledná ekvivalentní hladina akustického tlaku po odečtení hodnoty nejistoty je rovna nebo je nižší než hygienický limit nebo výsledná maximální hladina akustického tlaku je rovna nebo je nižší než hygienický limit.“**

Sbirka_nalezu-91.indd 539 29.7.20 14:02

Příloha č. 3 k nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění nařízení vlády č. 217/2016 Sb.:
„Stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru
Část A

Tabulka č. 1
Korekce pro stanovení hygienických limitů hluku v chráněných venkovních prostorech staveb a v chráněném venkovním prostoru

Druh chráněného prostoru	Korekce [dB]			
	1)	2)	3)	4)
Chráněný venkovní prostor staveb lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	-5	**0**	**+5**	**+15**
Chráněný venkovní prostor lůžkových zdravotnických zařízení včetně lázní	0	**0**	**+5**	**+15**
Chráněný venkovní prostor ostatních staveb a chráněný ostatní venkovní prostor	0	**+5**	**+10**	**+20**

Korekce uvedené v tabulce se nesčítají.

Pro noční dobu se pro chráněný venkovní prostor staveb přičítá další korekce -10 dB, s výjimkou hluku z dopravy na železničních dráhách, kde se použije korekce -5 dB.

Pravidla použití korekce uvedené v tabulce č. 1:

1) Použije se pro hluk z provozu stacionárních zdrojů a hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, zejména rozřaďování a sestavu nákladních vlaků, prohlídku vlaků a opravy vozů. Pro hluk ze železničních stanic zajišťujících vlakotvorné práce, které byly uvedeny do provozu přede dnem 1. listopadu 2011, se přičítá pro noční dobu další korekce +5 dB.

2) **Použije se pro hluk z dopravy na dráhách, silnicích III. třídy, místních komunikacích III. třídy a účelových komunikacích ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.**

3) **Použije se pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy v území, kde hluk z dopravy na těchto komunikacích je převažující nad hlukem z dopravy na ostatních pozemních komunikacích. Použije se pro hluk z dopravy na dráhách v ochranném pásmu dráhy.**

4) **Použije se pro stanovení hodnoty hygienického limitu staré hlukové zátěže.**

Sbirka_nalezu-91.indd 540 29.7.20 14:02

Tabulka č. 2
Hodnoty hluku působeného dopravou na pozemních komunikacích a dráhách pro použití další korekce +5 dB podle § 12 odst. 6 věty třetí

Pozemní komunikace a železniční dráhy	Doba dne	$L_{A,eq,T}$ [dB]
Dálnice, silnice I. a II. tř., místní komunikace I. a II. tř.	Denní	65
	Noční	55
Silnice III. tř., komunikace III. tř. a účelové komunikace	Denní	60
	Noční	50
Železniční dráhy v ochranném pásmu dráhy	Denní	65
	Noční	60
Železniční dráhy mimo ochranné pásmo dráhy	Denní	60
	Noční	55

(…).“

III. Argumentace navrhovatelky

6. Navrhovatelka uvádí, že základním právním předpisem ochrany před nepříznivým hlukem je zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), který ovšem problematiku hluku upravuje pouze obecně. Podrobnější regulace je obsažena až v prováděcím právním předpisu – nařízení. To stanovuje určité limity hluku, ale zároveň je u hluku na pozemních komunikacích v určitých případech (dle navrhovatelky neodůvodněně) snižuje. Konkrétně má jít o následující situace:

– ustanovení § 12 odst. 1 nařízení: U hluku z dopravní zátěže se reálná míra hluku průměruje za celou denní (16 hodin) a celou noční (8 hodin) dobu. To znamená, že například velmi hlučné hodiny nad ránem jsou „kompenzovány“ klidnými hodinami uprostřed noci a ve výsledku je limit hluku splněn, ačkoliv obyvatelé jsou vystaveni vysoké hlukové zátěži.

– ustanovení § 11 a § 12 odst. 3 nařízení: Limit pro hluk s tónovými složkami se výslovně neaplikuje na dopravu na pozemních komunikacích, přestože je pro ni tónová složka typická.

– ustanovení § 12 odst. 4 nařízení: Institut staré hlukové zátěže umožňuje toleranci vyšších limitů hluku z dopravy v chráněných venkovních prostorech a chráněných venkovních prostorech staveb, pokud tento hluk má

Sbirka_nalezu-91.indd 541 29.7.20 14:02

svůj původ v situaci vzniklé před 1. 1. 2001. Nařízení neobsahuje žádné lhůty pro odstranění staré hlukové zátěže, institut přitom není v zákoně o ochraně veřejného zdraví vůbec definován.

– ustanovení § 20 odst. 3 nařízení: V chráněném venkovním prostoru staveb se hluk stanovuje pouze pro dopadající zvukovou vlnu (probíhá korekce), ačkoliv obyvatelé jsou vystaveni též odražené zvukové vlně (např. od fasády domu).

– ustanovení § 20 odst. 4 nařízení: Výpočet hluku je snižován o nejistotu měření, což vede k tomu, že i když skutečně naměřený hluk překračuje limit a s velkou mírou pravděpodobnosti limit dodržen není, z důvodu odečtu nejistoty měření je dle daného ustanovení dodržen.

– příloha č. 3 část A tabulka 1 nařízení: Obsahuje korekce pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, což je nejčastější zdroj hluku v České republice. Zákon o ochraně veřejného zdraví ale nepředpokládá, že by pro pozemní komunikace měl být limit pro ochranu obyvatel méně příznivý. Korektivy přitom dělají z výjimky pravidlo. Tabulka dále stanoví korekce pro chráněný venkovní prostor staveb (více než 2 metry od staveb určených k bydlení), přičemž hlukový limit je zde výrazně vyšší než u chráněného venkovního prostoru staveb (do 2 metrů od staveb určených k bydlení). Lidé vyskytující se např. na zahradách jsou tak vystaveni hlukové zátěži poškozující lidské zdraví.

– metodiky 2001 a 2010: Určují postupy pro měření hluku, mimo jiné výrazně zužují okruh situací, za kterých je možné měření provést. Vyloučeny jsou přitom podmínky, při kterých je hladina hluku vyšší.

7. Účelem čl. 35 odst. 1 Listiny je ochrana příznivého životního prostředí. Dle navrhovatelky lze teleologickým výkladem ustanovení a při aplikaci zásady předběžné opatrnosti (srov. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) dovodit, že nejistoty v měření, korekce a další pravidla související s hlukem se musí uplatňovat tak, aby byly životní prostředí a lidské zdraví chráněny vždy. Jestliže zákon předvídá určitý limit a nepočítá s jeho snižováním, je protiústavní, aby tak činily následné podzákonné předpisy.

8. Navrhovatelka dále cituje judikaturu Ústavního soudu k podzákonné normotvorbě a tvrdí, že napadené nařízení a obě metodiky nebyly vydány v mezích vymezených zákonem. Přestože cílem zákona o ochraně veřejného zdraví je ochrana před negativními účinky hlukové zátěže, dané předpisy bez výslovného zákonného zmocnění způsobují, že se hluk v nejhlučnějších časových úsecích neměří vůbec či že se naměřený hluk pro účely hodnocení různými způsoby snižuje. Daná pravidla jsou v přímém rozporu s cíli a účelem zákona.

9. S obecným odkazem na mezinárodní úmluvy navrhovatelka dovozuje zákaz snižování úrovně ochrany základních práv (stand-still doktrína). Pravidlo se dle citované odborné literatury uplatní rovněž ve vztahu

Sbirka_nalezu-91.indd 542 29.7.20 14:02

k právu na příznivé životní prostředí. Navrhovatelka uvádí, že přestože nebezpečí hluku přetrvává, ochrana před jeho negativními následky je v čase snižována. Tvrzení dokládá několika příklady již představenými v bodě 6 tohoto nálezu.

10. Česká právní úprava dle navrhovatelky nedostatečně transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. října 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hluku"). Směrnice o hluku předvídá zavedení hlukového limitu pro období večera, nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, však tento specifický indikátor neupravuje, ač má z praktického hlediska opodstatnění.

11. Navrhovatelka tvrdí, že veřejnost byla z projednávání nařízení a obou metodik zcela vyloučena. Tím došlo k nenaplnění požadavků Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí; publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.) a nezohlednil se ani dlouhodobý zájem obyvatel o problematiku ochrany před hlukem.

12. Navrhovatelka rovněž dovozuje, že napadená právní úprava porušuje čl. 8 Úmluvy. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva totiž spojuje citované právo na klidné užívání obydlí (jakožto součásti práva na soukromí) též s ochranou před negativními dopady znečištění životního prostředí. Český stát své obyvatelstvo chrání před nadměrným hlukem nedostatečně.

13. Z uvedených důvodů navrhovatelka navrhuje zrušení shora vymezených částí nařízení a obou metodik, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

IV. a) Vyjádření vlády

14. Ústavní soud podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení vládě a Ministerstvu zdravotnictví k vyjádření.

15. Vláda uvádí, že dle jejího názoru je nastolená problematika zejména odbornou otázkou spadající do působnosti exekutivy a legislativy, nikoliv moci soudní. Proto též argumenty dokládající ústavnost napadených ustanovení jsou převážně odborného charakteru.

16. Vyjádření nejprve shrnuje základní principy předmětné právní úpravy, přičemž zdůrazňuje, že je nutné rozlišovat mezi dlouhodobými a krátkodobými expozicemi hluku. Pouze v prvním případě je prokázán negativní dopad na lidské zdraví, a legislativa tudíž stanovuje příslušné limity. Jakýkoliv limit nelze pojímat jako absolutní hranici mezi

Sbirka_nalezu-91.indd 543 29.7.20 14:02

nezávadností při nedosažení hranice a poškozením zdraví při jejím překročení. Limity v tomto směru vyjadřují pouze určitou konvenci ve smyslu kompromisu mezi možnostmi společnosti a zdravotními požadavky. Jinak řečeno, překročení limitu neznamená automaticky přímé ohrožení zdraví, ale ohrožení zájmu na ochraně zdraví (právní hledisko).

17. Vyhovění návrhu by znamenalo v zásadě stanovení jednotného limitu hluku (50 dB v denní době, 40 dB v noční době) pro všechny zdroje hluku a všechny situace. Uvedené hladiny sice zmiňuje ve svých dokumentech Světová zdravotnická organizace (dále jen „SZO"), ale výhradně jako hladiny doporučené a výhledové, tj. že by k nim měly státy směřovat, pokud to je realisticky možné. V běžném zastavěném území by například limit 40 dB byl ve venkovním prostoru překročen již při průjezdu několika vozidel za hodinu. Rozlišování mezi zdroji hluku a situacemi, ve kterých hluk působí, kromě toho odpovídá reálným praktickým podmínkám a běžně se aplikuje též v zahraničí.

18. Konkrétní (technicko-odborné) námitky navrhovatelky rozporuje vláda následovně:

– Průměrování měření hluku: Výsledky epidemiologických studií prokazují výhradně vztah mezi dlouhodobým vystavením se nadměrnému hluku a negativními zdravotními následky. S ohledem na to jsou limity stanoveny na základě dlouhodobé průměrné hlukové zátěže. Přístup odpovídá též celosvětově uznávaným postupům.

– Hluk s tónovou složkou: Jak praxe v ostatních státech Evropské unie (dále též jen „EU"), tak i norma ČSN nepovažují hluk z dopravy za hluk s tónovou složkou, neboť tuto složku trvale neobsahuje. Případný krátkodobý výskyt tónové složky hluku může být způsoben například závadou, ta má být nicméně bezprostředně odstraněna a není třeba kvůli ní zpochybňovat výluku z limitu.

– Dopadající zvuková vlna: Institut chráněného venkovního prostoru staveb je nástrojem k posouzení míry expozice objektu vzhledem ke zvuku pronikajícímu uvnitř, proto není odražený zvuk započítáván. Opačný přístup by popíral účel daného institutu.

– Institut staré hlukové zátěže: Institut umožňuje tolerovat nadlimitní úrovně hluku (při nepřekročitelném stropu 70 dB v denní a 60 dB v noční době) v případech historické zátěže, na jejíž uvedení do současným limitům odpovídajících stavů nemá společnost aktuálně technické ani finanční prostředky. Jestliže však dojde oproti výchozímu stavu k nárůstu o více než 2 dB, tolerance již není možná a aplikují se současné limity. V neposlední řadě je vhodné zdůraznit, že stará hluková zátěž se týká výhradně hluku z dopravy a ve venkovním prostoru.

– Nejistota měření: Mezinárodní normy stanovují, že státy musí při měření stanovit oblasti pro přijmutí a odmítnutí výsledků měření

Sbirka_nalezu-91.indd 544 29.7.20 14:02

(rozhodovací limit nebo hladina). Neurčují ale, jak mají být definovány. Konstrukce rozhodovacího limitu v České republice vychází z požadavku obsaženého v ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, dle kterého nesmí docházet k překračování hodnot limitů hluku. Takové porušení musí být státem provozovateli jednoznačně dokázáno, což znamená aplikaci limitu na horní rozhodovací hladině. Jinak řečeno, musí zde být vysoká statistická pravděpodobnost, že je limit překročen. Kromě toho je vhodné připomenout, že případné překročení hranice nelze považovat za přímé ohrožení zdraví, ale pouze překročení meze přijatelného rizika.

– Rozdíl mezi limity pro chráněný venkovní prostor a pro venkovní prostor pro ochranu staveb v noční době: V denní době se limit pro oba prostory shoduje, v noční době dochází ke zpřísnění limitu pro první z nich. Úprava má logický základ, nepředpokládá se, že by v noci venkovní prostory běžně sloužily k rekreaci nebo odpočinku. Snížení limitu by vyžadovalo komplexní opatření zvláště u rozsáhlých pozemků, přitom by nemělo žádné pozitivní zdravotní dopady.

– Měření hluku za nestandardních podmínek: Podmínky objektivního měření hluku jsou jednoznačně stanoveny mezinárodními pravidly, v České republice provedenými normou ČSN ISO 1996-2. Ta stanovuje, že hodnoty mají být vztaženy k celoročnímu průměrnému stavu. Pouze za vymezených standardních kritérií lze zaručit reprezentativní, přesná a přezkoumatelná měření. Za nepříznivých podmínek (např. déšť nebo vysoká teplota) není ostatně často možné ani měření technicky provést (nefungují mikrofony atd.). Měření není zakázáno provádět ani mimo doporučené doby, musí být pouze zohledněno, jestli aktuální podmínky vyhovují zmíněným požadavkům.

19. Implementace směrnice o hluku: Hlukový ukazatel pro večer byl transponován do českého právního řádu vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování). Ukazatel je v souladu s účelem směrnice využíván při tvorbě akčních plánů protihlukových opatření, tedy legislativou svým účelem nesouvisející s napadenými předpisy. Z hlediska zdravotního dle vlády nebyl prokázán žádný zvláštní vztah mezi hlukovým zatížením a zdravotními důsledky v této části dne, a proto nebyl stanoven zvláštní hlukový limit pro večer.

20. Nedostatečné projednávání: Aarhuská úmluva není dle judikatury Ústavního soudu přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv a závazků. Především je ale tvrzení navrhovatelky dle vlády nepravdivé, jelikož veřejnosti bylo umožněno návrh nařízení připomínkovat.

Sbirka_nalezu-91.indd 545 29.7.20 14:02

21. Nařízení podle vlády nenarušuje ani podmínky pro odvozenou normotvorbu vymezené judikaturou Ústavního soudu. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v ustanovení § 34 odst. 1 uvádí: „Prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení." Ustanovení § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění zákona č. 267/2015 Sb., výslovně určuje, že formou prováděcího právního předpisu má být nařízení vlády. Nařízení je dostatečně konkrétní a nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu, neurčuje primární povinnosti osob. Vláda uvádí několik dalších příkladů, ve kterých zákon zmocňuje různé subjekty k vydání podzákonných předpisů určujících limity pro rozličné situace nebo výrobky.

22. Metodiky 2001 a 2010 nemají dle vyjádření vlády po formální ani materiální stránce charakter jiného právního předpisu. Proto nemohou být přezkoumávány v řízení o kontrole norem.

23. Vláda rovněž rozebírá navrhovatelkou doporučovaná opatření reálně snižující hlukovou zátěž. Uznává, že snižování rychlosti, tichý asfalt nebo protihlukové stěny mohou být účinnými prostředky a jsou ostatně široce využívány. Vzhledem ke snižování propustnosti komunikací, reálným omezením v terénu a dostupným finančním prostředkům však nelze předvídat jejich použití v míře naplňující navrhovatelkou požadované splnění snížených hlukových limitů.

24. Vláda v souhrnu považuje návrh za nedůvodný a požaduje jeho zamítnutí; část týkající se obou metodik pak navrhuje z důvodu nepříslušnosti Ústavního soudu odmítnout. Pokud by se Ústavní soud rozhodl návrhu či jeho části vyhovět, žádá vláda o odložení vykonatelnosti nálezu minimálně o 12 měsíců, aby vznikl dostatečný prostor pro přijetí nové úpravy.

25. Ministerstvo zdravotnictví se k návrhu nevyjádřilo.

IV. b) Vyjádření veřejné ochránkyně práv

26. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zda vstupuje do řízení jako vedlejší účastník, veřejná ochránkyně práv sdělila, že se rozhodla nevyužít svého procesního práva a do řízení nevstoupí.

IV. c) Stanovisko Hospodářské komory České republiky

27. Ústavní soud obdržel k návrhu nevyžádané vyjádření Hospodářské komory České republiky (dále jen „Hospodářská komora"), podané v zastoupení advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D. Hospodářská komora uvádí, že vyhovění návrhu by mělo významně negativní dopady na podnikání a hospodářskou situaci v České republice. Následně podrobně vyvrací jednotlivé argumenty navrhovatelky. Jelikož se však uváděné

Sbirka_nalezu-91.indd 546 29.7.20 14:02

důvody do značné míry překrývají s výše rozebranými tvrzeními vlády, Ústavní soud nepovažuje jejich opakování za účelné. Stanovisko shodně uzavírá, že napadená právní úprava nařízení není protiústavní. V případě obou metodik jde pak dle Hospodářské komory o nepřípustný návrh, neboť metodiky byly nahrazeny v roce 2017 Metodickým návodem Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí, zveřejněným 18. 10. 2017 ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví pod č. 11/2017 (dále jen „metodika 2017").

IV. d) Replika navrhovatelky

28. Vyjádření vlády a stanovisko Hospodářské komory zaslal Ústavní soud navrhovatelce k replice. Navrhovatelka zdůrazňuje, že právní úprava způsobu měření hluku a prokazování dodržování limitů umožňuje zvyšování hlukové zátěže, což je v období prokazatelně bohatnoucí České republiky paradoxní. Jelikož v současné době neprobíhá žádná snaha, jak situaci legislativně zlepšit, nezbývá než požadovat zrušení části prováděcích předpisů.

29. Navrhovatelka se stručně vypořádává s protiargumenty vlády a Hospodářské komory vůči svým původním námitkám. Konkrétně tvrdí:

– Průměrování hluku za celé období noční doby není logické. Pokud jsou obyvatelé vystaveni vysoké hlukové zátěži v určitých hodinách, nejde jim poté tvrdit, že se v průměru „zdravě vyspali".

– Tónová složka hluku není u intenzivně dopravně využívaných komunikací ojedinělá, ale spíše pravidelná. Plošná aplikace korektivu neumožňuje hodnocení přítomnosti tónové složky v jednotlivých případech.

– Odraz od fasády by měl být započítán, neboť lidé běžně pobývají na balkonech či terasách a i zde by měli být dostatečně chráněni.

– Jelikož většina komunikací je v majetku veřejnoprávních subjektů, nedává smysl, aby korektiv nejistoty měření byl aplikován v jejich prospěch. Povinností těchto subjektů je chránit občany. Nejistota měření prakticky dovoluje tolerovat až dvojnásobné množství hluku oproti hluku bez použití korektivu.

– Institut staré hlukové zátěže je využíván již 18 let, a nejde tedy o dočasný nástroj, snahy o vyřešení problému v podstatě chybí.

– Podzákonným předpisem nemůže být veřejnosti uložena povinnost snášet hluk prokazatelně poškozující zdraví.

30. Navrhovatelka reaguje na vydanou metodiku 2017 tak, že dle jejího názoru přebírá předchozí podmínky pro měření hluku, které umožňují měřit pouze za situace, kdy je hluk nižší než jindy. Za dané situace nicméně navrhovatelka uvádí, že navrhuje zrušení metodiky 2017. Okolnost, že v původním návrhu označila metodiky již zrušené, plyne z toho, že k tomuto zrušení došlo teprve v době zpracování návrhu. Ústavní soud proto

Sbirka_nalezu-91.indd 547 29.7.20 14:02

v dalším vycházel z toho, že navrhovatelka požaduje namísto již neplatných metodik 2001 a 2010 zrušení je nahrazující metodiky 2017.

IV. e) Upuštění od ústního jednání

31. Podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

32. Návrh podala skupina 10 senátorek a senátorů, která je podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu oprávněnou navrhovatelkou k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu; vůle zákonodárců návrh podpořit byla osvědčena k návrhu přiloženou podpisovou listinou. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a s ohledem na změnu petitu provedenou v replice navrhovatelky ze dne 4. 7. 2018 není nepřípustný podle § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., (§ 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 30/2000 Sb.); nejsou dány ani důvody pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

VI. Posouzení procesních podmínek a kompetence pro přijetí nařízení

33. Při řízení o kontrole norem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) Ústavní soud ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zkoumá, zda „jiný právní předpis“ byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

34. K vydání nařízení je podle čl. 78 Ústavy oprávněna vláda. Nařízení bylo schváleno usnesením vlády č. 631 ze dne 24. 8. 2011, konečný text byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 23. 9. 2011 v částce 97 pod č. 272/2011 Sb., účinnosti nabylo dne 1. 11. 2011. Pozdější novela nařízení byla schválena usnesením vlády č. 535 ze dne 15. 6. 2016 a vyhlášena byla ve Sbírce zákonů dne 15. 7. 2016 v částce 84 pod č. 217/2016 Sb. s účinností ode dne 30. 7. 2016. Poslední novela nařízení byla schválena usnesením vlády č. 624 dne 3. 10. 2018 a byla publikována ve Sbírce zákonů dne 25. 10. 2018 v částce 121 pod č. 241/2018 Sb. s účinností ode dne 9. 11. 2018.

35. Ústavou předvídané procesní podmínky a kompetence pro přijetí nařízení byly splněny.

Sbirka_nalezu-91.indd 548 29.7.20 14:02

VII. Vlastní přezkum Ústavního soudu

VII. a) Posouzení, zda nařízení bylo vydáno v mezích zákona

36. Ústavní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky navrhovatelky, že napadená ustanovení nařízení nebyla vydána v mezích zákona, potažmo jsou v rozporu s jeho cíli a účelem.

37. Oprávnění vlády jako orgánu vydávajícího nařízení [srov. nález ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz], posouzené v bodě 34 tohoto nálezu, je pouze jednou z ústavněprávních podmínek platnosti podzákonných předpisů. Ustanovení čl. 78 Ústavy určuje, že vláda může nařízení vydávat k provedení zákona a v jeho mezích. Ústavní soud limity podzákonné normotvorby interpretoval v řadě rozhodnutí [k poslednímu shrnutí včetně aplikace na konkrétní případy srov. nález ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.); nález ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 24/17 (N 152/90 SbNU 463; 235/2018 Sb.)]. Jak plyne z citovaného čl. 78 Ústavy, zákon nemusí zmocňovat vládu k vydání nařízení (může „mlčet"), nařízení ale nesmí vybočovat ze zákonných mezí a ani s výslovným souhlasem zákonodárce není vláda oprávněna nařízením upravovat otázky stojící mimo předmět prováděného zákona [srov. nález ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.)]. Toto negativní kritérium je doplněno též (přísnějším) kritériem pozitivním – nařízení by se mělo držet v mezích plynoucích přinejmenším z účelu a smyslu zákona. Jinak řečeno, zákonodárce by měl v zákoně projevit vůli k úpravě nad zákonný standard [prostor pro sféru nařízení, nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.)]. Dále je třeba zdůraznit, že nařízením nelze ukládat primární práva a povinnosti (čl. 4 odst. 1 Listiny) nebo stanovovat meze základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2 Listiny) [srov. nález ze dne 10. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 35/95 (N 64/5 SbNU 487; 206/1996 Sb.); nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.)].

38. Zákon o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 30 podrobně definuje hluk a vibrace (nikoliv jejich limity), upravuje povinnost provozovatelů a majitelů různých zařízení a objektů nepřekračovat hlukové limity a také definuje odlišné druhy chráněných prostor před hlukem (viz níže). Ustanovení § 34 odst. 1 téhož zákona uvádí: „Prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení." Konečně § 108 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění zákona č. 267/2015 Sb., zmocňuje vládu, aby daným prováděcím předpisem bylo nařízení. Je tedy nepochybné, že v tomto případě zákonodárce vládu výslovně zmocnil k vydání nařízení, a tím projevil vůli k podrobnější úpravě nad obecný zákonný standard.

Sbirka_nalezu-91.indd 549 29.7.20 14:02

39. Je třeba upozornit, že navrhovatelka, na rozdíl od situace v řadě shora citovaných řízení, ve kterých Ústavní soud otázku ústavnosti podzákonné normotvorby řešil [viz i nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.), o který se návrh široce opírá], nenapadla samotné zmocnění k vydání podzákonného předpisu v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Dané zmocnění tudíž ve stávajícím řízení nemůže být předmětem přezkumu. Ústavní soud nicméně pokládá za vhodné uvést, že byť zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádný (ani výchozí) limit hluku a ponechává jeho určení na vládě, ustanovení § 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. vymezuje řadu konkrétních podmínek, které musí být při stanovení hlukových hygienických limitů zohledněny.

40. Navrhovatelka stejně tak nenapadá ani celé nařízení, nýbrž pouze jeho některé části. Námitky navrhovatelky lze tudíž v zásadě vykládat tak, že určitá naplnění zmocnění v nařízení nerespektují smysl a účel zákona o ochraně veřejného zdraví, potažmo že tato naplnění bez potřebného zákonného zmocnění omezují naříkaná základní práva.

41. Ústavní soud se však s argumentací navrhovatelky neztotožňuje. Z důvodů, které budou vysvětleny dále, totiž patří stanovení hygienických limitů hluku a způsob jejich měření k činnostem, které veskrze odpovídají následující citaci z judikatury Ústavního soudu: „pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit“ (citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02). Jak již bylo navíc uvedeno shora, ustanovení § 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. stanovuje kritéria pro určení hygienických limitů, mj. odkazuje na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení SZO. I kdyby mělo reálný základ tvrzení navrhovatelky, že hluk se v některých obdobích vůbec neměří či že se naměřená hodnota různými způsoby snižuje, z návrhu není zřejmé, jakým způsobem by to mělo rozporovat účel a smysl zákona či bez zákonného zmocnění omezovat právo na ochranu zdraví nebo příznivé životní prostředí. Naopak z vyjádření vlády a důvodové zprávy k nařízení zřetelně plyne, že vymezení limitů i způsob jejich aplikace v prováděcím předpise doplňují úpravu obsaženou v § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví a odpovídají podmínkám obsaženým v § 108 odst. 4 tohoto zákona.

VII. b) Posouzení námitky netransparentnosti přijímání nařízení

42. Poslední z „procesních“ námitek navrhovatelky se vymezuje proti tomu, že nařízení bylo přijato netransparentně a bez náležité konzultace s veřejností.

43. V první řadě je potřebné uvést, že proces přijímání podzákonných předpisů je z podstaty věci méně otevřený veřejnosti než u přijímání

Sbirka_nalezu-91.indd 550 29.7.20 14:02

zákonů. Za výrazný vklad české exekutivy k větší transparentnosti lze proto považovat skutečnost, že řada relevantních informací z průběhu schvalování podzákonných předpisů včetně výsledků meziresortního připomínkového řízení je volně přístupná v rámci Úřadem vlády České republiky spravované internetové databáze eKlep pro veřejnost (dostupné na https://apps.odok.cz/veklep). Naopak v České republice na rozdíl např. od Slovenska není nijak formalizováno aktivní zapojování veřejnosti do exekutivní fáze přípravy zákonné či podzákonné legislativy. Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1999, ve znění pozdějších změn, účast veřejnosti v meziresortním připomínkovém řízení sice nezakazují (a ta tudíž připomínky podávat může), ale zároveň nedávají subjektu předkládajícímu návrh právního předpisu povinnost veřejností podané připomínky vypořádat [porušení legislativních pravidel vlády kromě toho nezakládá ústavně nesouladný legislativní proces, k tomu nález ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 19/16 (N 237/83 SbNU 677; 8/2017 Sb.), bod 56]. V projednávaném případě právo veřejnosti na vypořádání připomínek nelze odvodit ani z poukazované Aarhuské úmluvy, neboť ta má primárně programatickou povahu a není přímým pramenem jakýchkoliv práv a povinností (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010 sp. zn. I. ÚS 2660/08).

44. Shora předestřený rámec samozřejmě nebrání předkladateli legislativního návrhu vypořádat nebo dokonce zohlednit připomínky veřejnosti. V rozporu s tvrzením navrhovatelky právě to učinilo Ministerstvo zdravotnictví při projednávání návrhu novely nařízení v roce 2016. Ze strany veřejnosti (nevládních organizací, obcí, spolků, fyzických osob) obdrželo v meziresortním řízení celkem 15 podnětů, k jejichž jednotlivým bodům se velmi podrobně vyjádřilo. Výsledné písemné stanovisko bylo následně zveřejněno na internetových stránkách ministerstva (text dostupný na http://www.mzcr.cz/dokumenty/stanovisko-mz-k-navrhum-a-pripominkam-podanych-verejnosti-v-souvislosti-s-novelo_11657_5.html). S ohledem na uvedené nemá Ústavní soud za to, že by proces přípravy nařízení byl netransparentní nebo veřejnosti nepřístupný.

VII. c) Posouzení, zda nařízení porušuje základní práva na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí

45. Slovník spisovné češtiny vykládá slovo hluk jako „směs nepravidelných a různorodých zvuků v různých výškách a v různé síle“ (verze z roku 2011, dostupné na http://ssjc.ujc.cas.cz), čímž naznačuje nepříjemný charakter hluku. Ustanovení § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví pak přímo definuje hluk jako zvuk, který může být škodlivý pro zdraví. Vydávání hluku je přirozenou součástí řady přírodních procesů, není nicméně pochyb o tom, že škodlivý hluk je především civilizačním

Sbirka_nalezu-91.indd 551 29.7.20 14:02

fenoménem a jeho hlavním zdrojem je v současnosti lidská aktivita. Ochrana před hlukem je tak klasickou variací situace, v níž je nutné chránit člověka před sebou samým.

46. Negativní vliv hluku na lidské zdraví nelze rozporovat. Ústavní soud proto pokládá za nadbytečné odkazovat zde na každému snadno přístupné statistiky či výsledky velkého počtu studií a dalších relevantních zdrojů, které uvedenou skutečnost dokazují. Tuto notorietu ostatně nepopírá ani žádný z účastníků řízení. Stejně tak je ovšem očividné, že moderní lidská společnost není schopna zabezpečit svou existenci bez vytváření hluku – typickým příkladem budiž hluk pocházející z osobní nebo nákladní dopravy. Úkolem veřejné moci je proto nalézt mezi těmito dvěma oprávněnými zájmy rovnováhu. Jádrem posuzovaného návrhu je námitka, že významná část české právní úpravy takto rovnovážná není a ve výsledku upřednostňuje zájmy původců hluku před ochranou obyvatel.

47. Východisko o škodlivosti hluku pro lidské zdraví je sice nepopiratelné, zároveň však platí, že je nemožné jej jakkoliv objektivizovat ve smyslu stanovení konkrétní přesné hranice, od které hluk zdraví již prokazatelně poškozuje. Hluk totiž může nabývat různé síly a podob a každá osoba má i jinou míru rezistence vůči hluku z hlediska obecných (např. věk či genetické predispozice) a momentálních (např. zdravotní stav) charakteristik. Stejně tak proměnlivá je druhá strana „rovnice". Očekávaná úroveň hluku na pulsující městské křižovatce nebo poblíž těžního zařízení bude jiná než v městském parku či prostoru ložnice. Všechny uvedené faktory musí být zohledňovány při stanovení limitů hlukových emisí, přičemž jde z podstaty věci o činnost vysoce odbornou, založenou na nejnovějších poznatcích z oblasti zdravotnictví, fyziky, dopravy a stavebnictví.

48. Ústavní soud odmítá argument vlády, že problematika řešená v projednávaném případě *a priori* nenáleží do působnosti soudní moci. Soudy nemají a nemohou rezignovat na přezkum případů, ve kterých rozhodnutí závisí na posouzení odborných či vědeckých otázek (srov. k tomu za všechny stať soudce amerického Nejvyššího soudu Stephena Breyera Science in the Courtroom. Issues in Science and Technology, 2000, č. 4), byť to často může vést ke kontroverzním výsledkům (za všechny srov. nesouhlas řady vědců s rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. 6. 2017 *N. W. proti Sanofi Pasteur MSD*, C-621/15, všechna rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie jsou dostupná na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/cs/). Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem nicméně plyne, že Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí typu způsobu výpočtu statistické odchylky měření hluku nebo toho, zda je v prostoru chráněného pásma železniční dráhy z hlediska dopadu na zdraví oprávněná taková či onaká korekce z obecného hlukového limitu [obdobně např. nález ze dne 26. 5. 2009 sp. zn. Pl. ÚS

Sbirka_nalezu-91.indd 552 29.7.20 14:02

40/08 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.), bod 91]. K učinění podobných rozhodnutí disponuje potřebným administrativním a expertním zázemím a zdroji vláda, a je proto primárně na ní, aby veškeré nutné faktory posoudila v jejich úplnosti a s přihlédnutím k současnému stavu vědění. Všechna napadená ustanovení nařízení je přitom fakticky možné podřadit pod tyto technicko-odborné otázky. Zdrženlivost soudní moci k přezkumu těchto otázek je ostatně obvyklá i ze strany jiných ústavních soudů (srov. např. rozhodnutí rakouského Spolkového ústavního soudu, týkající se přímo problematiky hlukových limitů, ze dne 4. 10. 2018 sp. zn. E 1818/2018, dostupné na https://www.vfgh.gv.at/index.de.html).

49. Ústavní soud se s ohledem na uvedené rozhodl posoudit návrh komplexně jako celek, nikoliv přezkoumávat podrobně smysl a účelnost jednotlivých ustanovení nařízení (resp. s nimi spojených opatření), jak činí vyjádření vlády (srov. bod 18 tohoto nálezu) a Hospodářské komory. Ostatně, jak již bylo shora několikrát zmíněno, rovněž navrhovatelka v zásadě tvrdí, že teprve soubor napadených ustanovení způsobuje, že stát rezignuje na ochranu před hlukem, a tím poškozuje základní práva obsažená v čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává. I z těchto příčin Ústavní soud nepřistoupil k pozitivnímu vymezení obsahu práv na ochranu zdraví [srov. ale nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 (N 200/67 SbNU 573), bod 10] a příznivé životní prostředí (k tomu viz např. Müllerová, H. Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v České republice. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, s. 133–201). Omezil se tak na přezkoumání, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a jestli prostředky použité k jeho dosažení jsou rozumné, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [užší verze testu racionality, obdobně nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 229].

50. Ústavní soud považuje za vhodné nejdříve problematiku zasadit do mezinárodního kontextu. Emise hluku jsou celosvětovým problémem a věnují jim velkou pozornost mezinárodní organizace v čele se SZO (srov. přehled aktivit dostupný na http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/noise), téma je v centru zájmu rovněž EU (srov. činnost a dokumenty dostupné na http://ec.europa.eu/environment/noise/index_en.htm). Přestože s hlukem spojené hrozby jsou podobné ve všech vyspělých zemích, oba jmenované subjekty akceptují, že každý stát disponuje jinými kulturními, historickými a hospodářskými podmínkami, které předurčují jeho možnosti a schopnosti hluk omezovat. Role mezistátních subjektů v politice boje proti hluku tak spočívá především

Sbirka_nalezu-91.indd 553 29.7.20 14:02

ve shromažďování různých indikátorů a dat, případně poskytování rozličných příkladů dobré praxe a doporučení. SZO ani EU tedy nestanovují žádné (např. minimální) závazné hlukové limity a ponechávají jejich určení v působnosti států.

51. Státy disponují uvážením nejen při stanovení výše hlukových limitů, ale rovněž jejich struktury. Naprostá většina právních úprav ochrany před hlukem zohledňuje odlišnosti mezi zdroji hluku, rozdílnou škodlivost hluku na zdraví a proměnlivost situací, ve kterých hluk působí. Proto např. čl. 3 písm. s) směrnice o hluku výslovně připouští, že limity „se mohou lišit pro různé typy hluku (hluk ze silniční, železniční nebo letecké dopravy, průmyslové činnosti atd.), různá prostředí a různou citlivost obyvatel; mohou být také odlišné pro stávající a pro nové situace (pokud dojde ke změně situace z hlediska zdroje hluku nebo využití daného prostředí)". Vznikají tak často velmi komplexní řešení zahrnující celou řadu závazných i nezávazných pravidel.

52. Základem české právní úpravy ochrany před hlukem jsou sice čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny, těch se lze ovšem domáhat pouze v mezích je provádějících zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). V případě hluku jde o několikrát citovaný zákon o ochraně veřejného zdraví. Jak již bylo řečeno shora, ten podrobným způsobem pozitivně i negativně hluk definuje (ustanovení § 30 odst. 2) a dále zavádí a vymezuje základní pojmy ve struktuře hlukové ochrany. Zaprvé rozlišuje mezi denní (6.00–22.00 hodina) a noční (22.00–6.00 hodina) dobou (ustanovení § 34 odst. 2), neboť v každé části dne má hluk jiné účinky na zdraví. Za druhé rozlišuje z hlediska prostoru, kde zvuk působí, mezi 1. chráněným venkovním prostorem (nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť), 2. chráněným venkovním prostorem staveb (prostor do vzdálenosti 2 metrů před obvodovým pláštěm, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do vnitřních prostor budov) a 3. chráněným vnitřním prostorem staveb (pobytové místnosti ve stavbách pro vzdělávání, zdravotní a sociální účely a obytné místnosti ve všech stavbách) (ustanovení § 30 odst. 3). Zákon o ochraně veřejného zdraví dále stanovuje povinnosti různých osob zajistit nepřekračování limitů pro jednotlivé prostory (ustanovení § 30 odst. 1) a podrobně upravuje možnost získání dočasných výjimek z nedodržování hlukových limitů (ustanovení § 31). Konečně je vhodné zopakovat, že konkrétní určení limitů pro různé situace a způsob jejich měření stanoví prováděcí předpis (§ 34 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb.), kterým je právě napadené nařízení.

53. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů. Limity jsou u návrhem dotčeného hluku z dopravy pojímány jako dlouhodobé a jejich překročení je

Sbirka_nalezu-91.indd 554 29.7.20 14:02

odvozeno z průměrů za denní či noční dobu. Alternativní přístup odvozující překročení z měření pouze v nejhlučnějších fázích dne/týdne (např. dopravní špičky) by byl neproporcionální a nepříliš opodstatněný, neboť pouze u dlouhodobého soustavného (ve smyslu opaku k nárazovému) vystavení extenzivnímu hluku je vědecky prokázán možný negativní dopad na lidské zdraví (Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2018, s. 10). Výchozí limit se aplikuje na vnitřní obytný prostor staveb a činí 40 dB pro obytné pokoje v denní době, 30 dB v době noční. Kromě spíše zpřísňujících korekcí obou hodnot dopadajících na specifické druhy vnitřních prostor (např. nemocniční pokoje, srov. přílohu č. 2 nařízení) a právě diskutovaných průměrných hodnot při hodnocení překročení limitů neplynou z nařízení pro vnitřní prostory staveb žádné výjimky napadené navrhovatelkou. Ač se tedy vnitřních obytných prostor staveb návrh v podstatě netýká, Ústavní soud nemohl přehlédnout, že ve vnitřních prostorech obydlí, kde lidé legitimně očekávají nejvyšší míru ochrany před vnějším hlukem a kde se také většinou nejčastěji zdržují, jim česká právní úprava zaručuje značně vysoký standard ochrany před hlukem, a tedy i citovaných základních práv.

54. Systém pevných limitů je v České republice aplikován rovněž u ostatních prostor, tj. chráněných venkovních prostor staveb (s ohledem na specifickou povahu i účel kategorie vysvětlený již ve vyjádření vlády budiž dále ponechán stranou) a především u chráněných vnějších prostor. Toto řešení je ve srovnání s jinými zeměmi EU neobvyklé a existují dokonce státy, které limity hluku z dopravy ve venkovních prostorech vůbec neznají (např. Spojené království nebo Belgie). V ostatních existují limity pro vnější prostory jako doporučené směrné hodnoty, které se stávají závaznými pouze v případě např. realizace nových dopravních projektů. Česká situace, umožňující vymáhat překročení limitů hluku ve venkovním prostoru, je z komparativního hlediska v Evropě zcela jedinečná (srov. Národní referenční laboratoř pro komunální hluk. Hluková legislativa – přehled přístupů rozhodujících zemí EU. Dostupné na http://www.nrl.cz/Content/files/novinky/Hlukova_legislativa_zemi_EU-zavery.pdf). Ona unikátnost na první pohled může vypadat jako progresivní ochrana obyvatel, na druhý však nedovoluje přihlédnout ke konkrétním okolnostem a situaci, a neumožňuje tak aplikovat proporcionální řešení. V konečném důsledku to může vyústit v částečně bezvýchodné spory, ve kterých soudy přes závěr o protiprávním porušení hlukových limitů zároveň konstatují nemožnost zjednání (bezprostřední) nápravy [srov. případ hluku v okolí pražské magistrály v nálezu ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 451/11 (N 8/64 SbNU 77)]. Mimochodem zmíněno, v roce 2012 předložený věcný návrh nového zákona o hluku (nikdy neschválený) pevné limity pro venkovní prostor kritizoval

Sbirka_nalezu-91.indd 555 29.7.20 14:02

a plánoval právní úpravu přiblížit ostatním zemím EU (srov. Závěrečnou zprávu hodnocení dopadu regulace RIA, dostupnou na http://www.mzcr.cz/KvalitaABezpeci/dokumenty/vecny-zamer-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-pred-hlukem-a-rizeni-hluku-v-komun_6160_1092_29.html).

55. Právě s ohledem na stávající unikátní české řešení je nutné posuzovat též napadené výjimky a korekce pro vnější prostory obsažené v nařízení. Ústavní soud se neztotožňuje s navrhovatelkou, že by kvůli jejich aplikaci docházelo k rezignaci státu na ochranu obyvatel před hlukem. Legislativní „blokové úlevy" jsou naopak legitimní reakcí normotvůrce na jedinečný systém právně vymahatelných pevných limitů hluku ve venkovním prostoru. Z praktického hlediska neplatí ani navrhovatelkou dovozovaná úvaha, že vyhovění návrhu (odstranění výjimek a korekcí) by v konečném důsledku automaticky zajistilo reálné snížení imisí hluku. Lze se důvodně domnívat, že tento krok by s ohledem na objektivní skutečnosti přinesl spíše masové zvýšení počtu porušení hlukových limitů, ústící typicky buď v nutnost pokutovat majitele komunikací (a tak jim odčerpávat prostředky pro případná protihluková opatření), nebo tyto komunikace rovnou uzavřít (a tak omezovat subjekty je využívající). Jak bylo ovšem shora zdůrazněno, je úkolem zejména exekutivní a legislativní moci, aby mezi uvedenými veřejnými zájmy, resp. základními právy, našly rovnováhu na základě transparentního a racionálního posouzení rozličných faktorů (v obecné rovině srov. též Müllerová, H. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. The Lawyer Quarterly, 2018, č. 2, s. 129–137).

56. Ústavní soud má ze shora předestřených důvodů za to, že napadená ustanovení nařízení sledují legitimní cíl a prostředky zvolené k jeho dosažení lze považovat za rozumné ve smyslu rámce vymezeného v bodě 49 tohoto nálezu. Zároveň znovu opakuje, že limity jsou v souladu s § 108 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb. stanoveny s ohledem na hodnocení zdravotních rizik plynoucích z životních podmínek a způsobu života, soudobých vědeckých poznatků či doporučení SZO. Naplnění těchto standardů dokládá důvodová zpráva k nařízení i vyjádření vlády.

57. V neposlední řadě Ústavní soud připomíná, že český právní řád obsahuje několik prostředků právní ochrany, které umožňují bránit se hluku i mimo rámec hlukových limitů. Ve veřejnoprávní rovině se jedná zejména o institut tzv. pohody bydlení (alternativně také kvalita prostředí, srov. vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud tento pojem definuje následovně: „… souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např.

Sbirka_nalezu-91.indd 556 29.7.20 14:02

nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.)“ (viz rozsudek ze dne 2. 2. 2006 sp. zn. 2 As 44/2005, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na http://www.nssoud.cz/). Pohodu bydlení poté posuzuje příslušný stavební úřad u konkrétních stavebních záměrů při zohlednění místních zvláštností dané lokality a jednotlivec se jí může v tomto směru domáhat. Z judikatury přitom plyne jistá autonomie pojmu pohody bydlení na hygienických limitech. Dotčené orgány státní správy mohou z hlediska posuzování pohody bydlení přihlédnout k tomu, že limitní hodnoty jsou sice dodrženy, ovšem naměřené hodnoty hluku se pohybují u horních hranic přípustného rozmezí (citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 44/2005). Nepřekročení limitních hodnot hygienických limitů neznamená automatické splnění požadavku na pohodu bydlení ani v obecné rovině (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009 sp. zn. 6 As 38/2008). Institut pohody bydlení se přitom v praxi dynamicky vyvíjí a je hojně využíván (podrobněji Vomáčka, V. Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí. Soudní rozhledy, 2015, č. 11–12, s. 386–391).

58. V soukromoprávní rovině lze určitou míru ochrany zajistit kupř. prostřednictvím vlastnických omezení zákazu imisí (§ 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ustanovení nařizuje vlastníkovi zdržet se mj. toho, aby hluk z jeho pozemku nevnikal na pozemek jiného vlastníka v „míře nepřiměřené místním poměrům“. Ustálená judikatura tuto povinnost vztahuje též na hluk z dopravy, přičemž „přihlédne k tomu, zda imise (zde hluk a prašnost) obtěžující žalobce přesahují limity stanovené v hygienických, příp. jiných veřejnoprávních předpisech (tyto limity jsou však jen pomocným, byť významným ukazatelem – srov. § 1 o. z. ohledně vztahu veřejného a soukromého práva)“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2015 sp. zn. 22 Cdo 3277/2014, všechna rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na http://www.nsoud.cz). Odborná literatura rozebírá též využitelnost § 1013 odst. 2 občanského zákoníku, který vlastníkům sousedících pozemků umožňuje získat alespoň peněžní náhradu za újmu způsobenou imisemi (včetně hluku) z provozu úředně schváleného závodu nebo podobného zařízení (srov. Dobrovolná, E., Spáčil, J. Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku. Právní rozhledy, 2012, č. 20, s. 719–726).

59. Zmíněné prostředky tedy umožňují ochranu jak ve smyslu omezení budoucí hlukové zátěže (institut pohody bydlení), tak ve formě zásahu proti stávající hlukové zátěži (institut sousedských imisí). Z hlediska v nálezu přezkoumávané problematiky je klíčová jejich vzpomínaná určitá „nezávislost“ na hlukových limitech. Orgány státní správy nebo soudy mohou posoudit konkrétní situace a dojít k závěru, že i při nepřekročení limitů hluku jde s ohledem na místní podmínky o hluk nadměrný, a případně

Sbirka_nalezu-91.indd 557 29.7.20 14:02

vyzvat vlastníka k nápravě. Toto pojetí ve své podstatě vhodněji než plošné limity dovoluje aplikovat vzpomínanou proporcionalitu a zohlednit konkrétní situace a okolnosti. Ačkoliv Ústavní soud z důvodů dříve zmíněných nepřistoupil k rozboru obsahu práva na příznivé životní prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny, diskutované instituty a postup orgánů veřejné moci při jejich prosazování lze považovat za jeden z projevů citovaného základního práva.

VII. d) Požadavek nesnižování hmotněprávní úrovně ochrany základních práv

60. Navrhovatelka má dále za to, že nařízení a jeho novela snížily míru ochrany obyvatel před hlukem oproti původnímu stavu. Dovolává se tzv. stand-still doktríny a uvádí, že (v návrhu nekonkretizované) mezinárodní smlouvy v sobě mají zakotvený cíl stálého zvyšování (tj. i zákaz snižování) úrovně chráněných práv. Přístup se dle navrhovatelky má uplatňovat zejména v oblasti životního prostředí. K doložení svého tvrzení odkazuje na popularizační článek Michela Prieura (Non-Regression in Environmental Law. Sapiens, 2012, č. 2), který se snaží myšlenku podpořit rozborem vybraných mezinárodních deklarací, ústavního práva různých zemí a judikatury národních a vnitrostátních soudů. Navrhovatelka dochází k závěru, že pouze pokud dojde ke změně poměrů, například živočišný druh již není ohrožen, je možné míru ochrany životního prostředí snížit.

61. Podle Ústavního soudu nicméně není možné z českého ústavního pořádku absolutní obecnou aplikaci *stand-still* doktríny u hmotněprávní ochrany základních práv dovodit. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod [v *obiter dicto* nálezu ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], z jeho judikatury ale neplyne analogické použití teze pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny.

62. Rozlišování mezi procedurální a hmotněprávní úrovní ochrany má opodstatnění též z praktického hlediska. První skupina práv má totiž charakter „nenulové hry“ a snížení úrovně ochrany zde vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, nikoliv mezi jednotlivci navzájem. V případě druhé skupiny je ovšem rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu „nulové hry“. Typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema z hlediska alokace veřejných rozpočtů. Jestliže by např. došlo ke zrušení plošného příspěvku na děti s tím, že cílem je získat prostředky ke zvýšení příspěvku

Sbirka_nalezu-91.indd 558 29.7.20 14:02

pro nejchudší děti, není výsledek posouzení „snížení“ úrovně ochrany zdaleka jednoznačný. V neposlední řadě, je-li (v abstraktní rovině) ústavně přípustné snížit rámec ochrany základního práva (např. zrušit určitou dávku), tím spíše lze upravit rozličné parametry tvořící jednotlivé „stavební kameny“ této ochrany (např. redukovat výši dávky nebo okruh lidí, kterým náleží). Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

63. Výsledek posouzení nebude jiný ani v případě práva na příznivé životní prostředí. Např. čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie sice obsahuje povinnost zvyšování kvality životního prostředí, ale výslovně jen ve smyslu zohlednění tohoto požadavku při tvorbě politik EU, závazek není přímo adresován členským zemím. O výklad čl. 35 Listiny existenci stand-still doktríny opřít nelze, nečiní tak ani doktrína (např. Kokeš, M. Čl. 35. In: Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 712–715). Přestože tedy z normativního hlediska platí východisko, že dodržování principů trvale udržitelného rozvoje a ambice zvyšovat úroveň ochrany životního prostředí mají patřit k hlavním cílům moderního státu, ústavněprávně se uplatní obecný rámec představený v předchozím bodě nálezu a závěr, že určité snížení úrovně ochrany práva na příznivé životní prostředí není *a priori* neústavní.

64. Načrtnutá východiska se však v aktuálním řízení uplatní jen omezeně. Nelze vyloučit, že v určitých ohledech mohly některé ze změn obsažených v nařízení nebo jeho novele snížit míru ochrany obyvatel před hlukem. Ústavní soud se ale stejně jako výše necítí povolán k přezkumu, v kterých konkrétních parametrech a s jakými přesnými důsledky tomu tak je (bylo). Je na normotvůrci (zde exekutivě), aby kvalifikovaně posoudil, odůvodnil a rozhodl, jak se mají změnit různé odborně-technické proměnné systému ochrany před hlukem ve vztahu k rozličným oprávněným zájmům, a to včetně případného oslabení ochrany životního prostředí. Na Ústavním soudu je pouze přezkum svévolných a neracionálních excesů, působících komplexně, které však v přezkoumávaném případě neshledal.

VII. e) Posouzení návrhu ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva

65. Navrhovatelka uvádí, že protihluková politika České republiky porušuje právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (čl. 8 Úmluvy). Z návrhu přitom není patrné, jestli jde o námitku doplňující předchozí argumentaci založenou na porušení čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny nebo o samostatně stojící tvrzení, vycházející z odlišného rozsahu ochrany dotčeného práva v Úmluvě. Odůvodnění naznačuje spíše první variantu, neboť důraz je kladen na údajnou nedostatečnou aktivitu České republiky v uplatňování protihlukových opatření.

Sbirka_nalezu-91.indd 559 29.7.20 14:02

66. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP") vskutku vykládá čl. 8 Úmluvy a právo na respektování obydlí tak, že jeho obsahem je rovněž právo na klidné užívání obydlí, včetně ochrany před nadměrným hlukem (např. rozsudek ve věci *Hatton proti Spojenému království* ze dne 8. 7. 2003, stížnost č. 36022/97, bod 96, všechna rozhodnutí ESLP jsou dostupná na https://hudoc.echr.coe.int). ESLP ovšem podobně jako tento nález uvádí, že je třeba snažit se o vyvažování mezi zájmem jednotlivce na ochranu před hlukem a protichůdnými zájmy společnosti, přičemž státy disponují širokým prostorem pro uvážení ve vztahu k podobě a výsledku tohoto vyvažování (srov. rozsudek ve věci *Giacomelli proti Itálii* ze dne 2. 11. 2006, stížnost č. 59909/00, bod 80). Jinak řečeno, stát je oprávněn uplatnit řadu důvodů, proč je ochrana před nadměrným hlukem omezena, potažmo vysvětlit, jak se pokoušel ochranu před hlukem zlepšit. Teprve pokud jsou tato opatření v daném případě zjevně nedostatečná, je možné konstatovat porušení čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudek ve věci *Deés proti Maďarsku* ze dne 9. 11. 2010, stížnost č. 2345/06, bod 23). Přistoupení k posouzení míry naplnění pozitivních závazků státu je však obvykle podmíněno tzv. vnitřní nesrovnalostí, což v případě hluku nejčastěji znamená, že došlo k překročení místních hlukových limitů (rozsudek ve věci *Moreno Gómez proti Španělsku* ze dne 16. 11. 2004, stížnost č. 4143/02, bod 60; obdobně *Cuenca Zarzoso proti Španělsku* ze dne 16. 1. 2018, stížnost č. 23383/12).

67. Porušení čl. 8 Úmluvy ve vztahu k ochraně před hlukem posuzuje ESLP vždy jednotlivě podle okolností dané věci. Vzhledem k tomu je navrhovatelkou dovozované tvrzení o plošném porušení práva na klidné užívání obydlí napadenými ustanoveními nařízení obtížně obhajitelné. Navíc lze z podaného krátkého rozboru judikatury ESLP dovodit, že jedním z důležitých indikátorů porušení čl. 8 Úmluvy může být překročení místních hlukových limitů. ESLP přitom nepoužívá žádné vlastní (autonomní) hranice hlukových limitů, ale vychází z těch, které platily v čase a místě přezkoumávaného případu (podrobněji Fernández, Telmo Esteban. Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution. Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos, 2009, č. 6, s. 142–145). ESLP dosud nezpochybnil hodnoty či strukturu hlukových limitů v jednotlivých zemích, byť ty se značně liší (srov. body 50 až 51 tohoto nálezu). Je třeba rovněž připomenout, že shora rozebíraný institut pohody bydlení (bod 57 tohoto nálezu) v sobě implicitně obsahuje prvky klidného užívání obydlí. Není proto žádný důvod se domnívat, že by česká právní úprava ochrany před hlukem porušovala čl. 8 Úmluvy.

Sbirka_nalezu-91.indd 560 29.7.20 14:02

VIII. Příslušnost Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a návrh na zrušení metodiky 2017

68. Dle navrhovatelky metodiky 2001 a 2010 zakotvují podrobnosti vážící se k jednotlivým návrhem napadeným ustanovením nařízení. Konkrétně jde o úpravu způsobů, kdy a jak se má hluk měřit a jak probíhá vyhodnocení, jestli došlo k překročení limitů. Požaduje proto zrušení obou metodik. Jak již bylo shora vysvětleno, argumentace původně použitá proti metodikám 2001 a 2010 je po změně petitu v replice navrhovatelky uplatněna vůči metodice 2017.

69. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k věcnému přezkumu tvrzení navrhovatelky, musel primárně posoudit svou příslušnost k ústavnímu přezkumu metodiky 2017. Otázkou totiž je, zda ji lze přiřadit pod kategorii „jiný právní předpis" podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

70. Nauka definuje právní předpis jako „závazný písemný dokument, vyjadřující obsah právních norem jako pravidel lidského chování" a vymezuje jej formálními znaky, jmenovitě pravomocí orgánu, který jej vydal, zákonným postupem vytvoření a právem stanovenou formou publikace (Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 131). Judikatura Ústavního soudu vážící se k pojmu „jiný právní předpis" uznává význam formálních znaků, avšak za rozhodující považuje materiální rozměr právního předpisu [nález ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. Při posuzování materiálního rozměru právního předpisu jsou posuzovány jeho obsahové znaky, např. trvalost či obecnost, a znaky funkcionální, tedy jestli předpis reguluje chování subjektů právních vztahů (podrobně včetně příkladů Filip, Jan. Čl. 87. In: Bahýľová, L. a kol. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1096–1101). Ani doktrína, ani Ústavní soud nicméně dosud v konkrétní rovině neřešily subsumpci metodického návodu ministerstva pod pojem „jiný právní předpis".

71. V nálezu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) takto Ústavní soud přezkoumal ústavnost a zákonnost cenového výměru, avšak v situaci, kdy jím zamýšlela výkonná moc nahradit právní úpravu nájemného, jejíž platnost měla vypršet, a novou se nepodařilo zákonodárci přijmout. V posuzované věci je však situace podstatně odlišná. Metodiku 2017 sice vydal státní orgán s legislativní pravomocí, tj. Ministerstvo zdravotnictví – hlavní hygienik České republiky, v úředním věstníku, avšak to z něj ještě právní předpis podléhající přezkumu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nečiní. Metodika 2017 není vydána na základě zákonného zmocnění, nýbrž vychází z nadřízenosti jejího autora, tj. Ministerstva zdravotnictví, vůči adresátům pokynu plynoucí z § 80 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je adresována pouze jako metodická pomůcka orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, přičemž sjednocuje jejich postup při

Sbirka_nalezu-91.indd 561 29.7.20 14:02

měření hlukové zátěže, tedy určuje pro ně (a nikoho mimo okruh ministerstvu podřízených správních úřadů), čím, jak měřit, jak hodnotit výsledky měření, jak vést protokol a vyhodnocovat výsledky tak, aby při dalších kontrolních měřeních byly zachovány stejné podmínky (jinak by vzniklo nebezpečí libovůle zásahu). Metodický návod tak není adresován řidičům, hudebním kapelám, střelcům atd., nestanoví se v něm jejich povinnosti, nýbrž určuje jen metodiku postupu, jak zjistit, že ministerstvu nepodřízené subjekty práva porušují hlukové normy, které jsou však pro ně stanoveny v právním předpise. Teprve takové autoritativní zjištění spojené zpravidla se sankcí může představovat zásah do základních práv a svobod subjektů práva, kdežto porušení metodiky 2017 bude řešeno uvnitř soustavy orgánů ochrany veřejného zdraví. Naproti tomu účelem vydání metodiky 2017 je „sjednocení způsobu měření a hodnocení hladin akustického tlaku určujících ukazatelů hluku měřených v chráněném venkovním prostoru, chráněném venkovním prostoru staveb a v chráněném vnitřním prostoru staveb“. Jejím obsahem pak jsou podrobné, zejména z norem ČSN vycházející návody, jak při měření postupovat a jak naměřené hodnoty zpracovávat a hodnotit. Jinak řečeno, metodika 2017 nezamýšlí normativně určovat pravidla lidského chování, nýbrž jedná se primárně o metodickou pomůcku. Dané pokyny jsou určeny výhradně orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, působnost metodiky 2017 se tak omezuje pouze na jmenované adresáty, a v tomto ohledu se tak blíží interní normativní instrukci, jejímž smyslem je sjednotit postupy dotčených orgánů, a nikoliv stanovit práva a povinnosti pro ostatní subjekty (fyzické a právnické osoby) stojící mimo tento systém orgánů ochrany veřejného zdraví.

72. Na základě uvedených argumentů má Ústavní soud za to, že metodiku 2017 není možné považovat za jiný právní předpis podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, a návrh na její zrušení proto odmítl z důvodu své nepříslušnosti [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.].

IX. Závěr

73. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh zčásti zamítl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a zčásti odmítl podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.

Sbirka_nalezu-91.indd 562 29.7.20 14:02

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Souhlasím s výrokem nálezu, nesouhlasím však s částí jeho odůvodnění, a to z následujících důvodů.

Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., jehož některá ustanovení byla napadena, je – přinejmenším z hlediska ústavního přezkumu – extrémně sofistikovaným právním předpisem. Provádí příslušné normy zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, současně však je „předstupněm" ministerského metodického návodu, jehož meritorní projednání plénum Ústavního soudu nepochybně správně odmítlo a odpovídajícím způsobem odůvodnilo. Samotné nařízení je naplněno technickými termíny, odbornými symboly, algoritmy pro výpočet hygienických či expozičních limitů z hledisek přípustnosti hluku atd. Již jen náležitá reprodukce dílčích k derogaci navržených ustanovení činí pro laického čtenáře, jakkoli zběhlého v ústavněprávním jazyce, text v podstatě nesrozumitelným (srov. část II plenárního nálezu).

Snaha o vyhovění postulátům ústavního přezkumu tu tedy nastoluje otázku, jak postupovat v případě, že má být přezkoumávána norma podzákonné povahy, jež se pro svůj technicistní ráz blíží spíše metodickému návodu nebo technické normě a vzdálila se běžným měřítkům obecnosti právního předpisu.

Text nálezu nachází již výchozí kladnou odpověď: je nutné obsah napadených norem podrobit obvyklým metodologickým požadavkům, ač tvůrce předpisu (vláda) ve vyjádření namítal, že problematika řešená napadenými normami nenáleží *a priori* do působnosti soudní moci. Ústavní soud se však přezkumu nezříká a tvrdí, že soudy „nemohou rezignovat" na posouzení odborných, resp. vědeckých otázek. Na podporu své teze cituje judikaturu vlastní, unijní, rakouskou (bod 48), jakož i světové odborné prameny.

Jakkoli působí odkazy na pozitivní přístup k problému ve smyslu „Science in the Courtroom" (S. Breyer) výmluvně, nemohu se ubránit názoru většině pléna oponujícímu, že věc je již v obecné poloze komplikovanější, posouditelná *ad hoc* a že i zde platí obecná pravda, že vše je otázkou míry.

I při respektu k zákazu odepření práva *(denegatio iustitiae*) se tu totiž k naléhavé úvaze vrací problém: umožňují stávající již „klasické" přezkumné metodologické mechanismy bez dalšího, aby zde byl výsledek ústavního přezkumu korektní, přesvědčivý, věrohodně podložený?

Vládní nařízení o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací je, jak již bylo konstatováno, podzákonným právním předpisem vysoce odborným, technicistním a jeho (byť jen dílčí) přezkum lze uchopit

Sbirka_nalezu-91.indd 563 29.7.20 14:02

dvojím způsobem. První spočívá v akcentu na skutečně detailní zaměření se na jednotlivá napadená ustanovení; takový by jistě očekávali odborníci, kteří by dokázali i podrobnosti expertně posoudit a vysvětlit. Druhý pak, aniž by ignoroval jednotlivé normy, klade důraz na celkový kontext – na účel a smysl právní úpravy v jejím celku.

Právě tento druhý z přístupů zvolil soudce zpravodaj nálezu a plénum mu přisvědčilo. Při vytyčeném přístupu k přezkumu bylo přijato řešení, jež se nenechává „strhnout" detaily a vykládá celkovou koncepci české zákonné úpravy (body 52 až 56 nálezu). Odborným názorům na problematiku však bylo dáno slovo spíše jen formou odkazů na (ve stručnosti parafrázované) texty zejména mezinárodních pramenů.

Nezbytnost expertního posouzení („expertní otázky") jistě nemůže v soudním řízení sama o sobě znamenat vyloučení problému či dokonce celého případu z projednání a rozhodnutí ve věci. Ostatně nepřípustnost takové rezignace na odpověď účastníkům řízení obvykle platí i pro tzv. politickou otázku, není-li předmět řízení založen výlučně na ní; srovnejme například s body 167 a 172 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.; přezkum zákona o státní službě), kde Ústavní soud, s odkazem na politické důvody právní úpravy, deklaroval značnou zdrženlivost přezkumu.

Mimochodem, zůstává nedotaženo, jaký „pořad práva" senátní navrhovatelé od Ústavního soudu očekávali. Pokud mělo jít, vzhledem k předmětu řízení, o zaměření se na vysokou odbornost, pak v návrhu postrádám výslovně označené a zdůvodněné důkazní návrhy. Každopádně však nesouhlasím s plenárním zúžením přezkumu návrhu jen na posouzení legitimního cíle právní úpravy a k němu použitých prostředků (použita užší verze testu racionality, viz znění bodu 49 in fine nálezu). Navrhovatelé přitom ve svém textu dosti široce pojednávají o vlivu hluku na lidské zdraví (s. 4 a násl.), na životní prostředí (s. 5–9), o údajně netransparentním způsobu přijetí právního předpisu, o jeho evropské či unijní dimenzi, o právu na respektování soukromého a rodinného života (klidné užívání obydlí) – to vše v bezprostředním vztahu k ustanovením, jejichž zrušení žádají. Zde lze naopak pozitivně kvitovat, že se jim podařilo převést odbornou dimenzi do relativně přístupné narativní podoby.

Plénum Ústavního soudu mělo proto podrobit návrh, rozhodlo-li se jím meritorně zabývat, úplnému algoritmu testu racionality relevantnímu pro oblast socioekonomických práv. Namísto toho došlo jen k omezenému přezkumu, k němuž navíc využil Ústavní soud takřka výhradně jen zdroje v podobě výňatků ze zahraničních odborných textů k problematice obecně.

Vše řečené nemá vyjádřit můj názor, že návrh měl nutně uspět – ostatně, hlasoval jsem, za dané situace, spolu s ostatními členy pléna pro jeho zamítnutí. Můj nesouhlas s odůvodněním nálezu má (též) naznačit, že

Sbirka_nalezu-91.indd 564 29.7.20 14:02

působení základních práv a svobod (i očekávání s ním spojená) není bezbřehé. Ústavní soud však měl právě proto při posouzení tohoto nařízení vlády, takřka technické normy, konstatovat a vysvětlit, že může zhodnotit pouze intence právní úpravy či též její předvídané dopady, a to ještě skrze vyjádření tvůrce napadené úpravy a jiných institucí či odborníků. Nestalo-li se tak, pak se plénum soudu vystavilo riziku možného nepochopení ze strany veřejnosti a zejména expertů, kteří neznají metodologii ústavního přezkumu a mohou se domnívat, že je Ústavní soud povinen „vypořádat se s každým napadeným výpočtem".

Vracím se tak ke klíčové otázce po přezkumu podzákonného předpisu s obsahem na hranici ústavního postulátu obecnosti, jak jsem ji položil úvodem svého konkurujícího vóta. V českém prostředí interpretace podmínek ústavního přezkumu pravděpodobně není reálné, i když by to mohlo působit navenek takřka férově, odmítnutí derogačního návrhu (pro zjevnou neopodstatněnost?), neboť by došlo k odepření spravedlnosti. Určitou argumentační cestu nedávno naznačil německý Spolkový ústavní soud – byť při rozhodování o ústavní stížnosti, nikoli o derogačním návrhu –, který za situace konstatovaného nedostatku přiléhavých kritérií přezkumu správního rozhodnutí, jímž nebyl povolen provoz některých větrných elektráren, uvedl, že soudy tu „naráží na hranice aktuálního stavu vědy a praxe v oboru" a že nejsou povinny provádět další šetření ve věci, ale „přijmout rozhodnutí na základě plauzibilního hodnocení příslušného odborného úřadu". Samotný Spolkový ústavní soud stížnost odmítl věcně projednávat, a naznačil tak zásadní směr: ponechat zde argumentaci především na uvážení (diskreci) správních úřadů a požadovat odpovědnost exekutivy za stanovení náležitých kritérií (blíže usnesení ze dne 23. 10. 2018, 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14).

Rozhodl-li se při nynější kontrole napadených norem Ústavní soud projednat věc meritorně, měl respektovat, že přezkoumávaný právní předpis (jeho část) realizuje státní politiku v oblasti kontroly limitů hluku a vibrací včetně regulace činnosti orgánů, které ji provádějí (hygienická služba), a obecněji i politiku ve sféře ochrany zdraví i práva na příznivé životní prostředí. K vysvětlení intencí napadených norem mělo být rozsáhleji použito a případně i doplněno poskytnuté vyjádření vlády a též vyžádána vyjádření dalších orgánů a institucí, které při uskutečňování státní politiky v této oblasti spolupůsobí.

Dovolím si závěrečné shrnutí. Zjišťuje-li Ústavní soud legitimní cíl napadené právní úpravy nebo její části, pak zdrojem je text právního předpisu a jeho interpretace (například v důvodové zprávě) tvůrcem právní úpravy. Ústavnost prostředků k dosažení legitimního cíle posuzuje Ústavní soud sám. Vymyká-li se však podstata právní regulace, vycházející zhusta z vysoce odborných konstrukcí v textu, kognici Ústavního soudu, musí si ji i tento

Sbirka_nalezu-91.indd 565 29.7.20 14:02

soud nechat v řízení skrze odbornou expertizu vysvětlit, aby mohl řádné posouzení daných prostředků provést.

Sbirka_nalezu-91.indd 566 29.7.20 14:02

Č. 202
K právu na přístup k soudu bývalého společníka obchodní společnosti

Nemá-li být bývalému společníkovi obchodní společnosti v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod odepřen přístup k soudu, je třeba jako předběžnou otázku zkoumat, z jakého důvodu již nebyl společníkem v době, kdy jím napadené usnesení nejvyššího orgánu společnosti bylo přijato. Jinými slovy, nemá-li se soud dopustit vůči navrhovateli *denegationis iustitiae*, musí v případě tomu odpovídajících skutkových zjištění zvolit rozšiřující výklad § 131 odst. 1 obchodního zákoníku, aby se i bývalý společník, který přestal být společníkem na základě skutečností, jejichž existenci nezpůsobil (a již současně lze přičítat společnosti, resp. ji ovládajícím společníkům), mohl bránit rozhodnutí valné hromady, pakliže na něm má (může mít) právní zájem.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka – ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 2303/15 ve věci ústavní stížnosti Dr. Stanislava Přibila, MBA, zastoupeného JUDr. Františkem Vavrochem, advokátem, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 a ve věci ústavní stížnosti téhož stěžovatele proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. července 2016 č. j. 29 Cdo 2043/2016-369, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. listopadu 2015 č. j. 7 Cmo 604/2013-345 a usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. srpna 2013 č. j. 13 Cm 1048/2011-286 o zamítnutí stěžovatelova návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady akciové společnosti, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení a ENVI, a. s., se sídlem Dukelská 145, Třeboň, zastoupené Mgr. Vladimírem Štolem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330/15, Tábor, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 bylo porušeno stěžovatelovo právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Sbirka_nalezu-91.indd 567 29.7.20 14:02

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 se ruší.

III. Ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. července 2016 č. j. 29 Cdo 2043/2016-369, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. listopadu 2015 č. j. 7 Cmo 604/2013-345 a usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. srpna 2013 č. j. 13 Cm 1048/2011--286 se odmítá.

Odůvodnění

I.a Skutkové okolnosti případu

1. Ústavními stížnostmi podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") stěžovatel žádá o zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť se domnívá, že jimi byl porušen čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Řízení o obou ústavních stížnostech stěžovatele bylo usnesením ze dne 28. 2. 2017 č. j. II. ÚS 2303/15-25 spojeno ke společnému řízení vedenému pod sp. zn. II. ÚS 2303/15.

3. Z ústavních stížností, jejich příloh a z obsahu vyžádaného spisu vedeného Krajským soudem v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud") pod sp. zn. 13 Cm 1149/2011 se podávají následující skutečnosti.

4. Stěžovatel byl ode dne 1. 2. 2001 do 4. 4. 2011 společníkem obchodní společnosti ENVI, s. r. o., (dále jen „vedlejší účastnice") s obchodním podílem (ke konci účasti) ve výši 35 %.

5. Usnesením krajského soudu ze dne 21. 6. 2010 č. j. 13 Cm 746/2010--108 bylo v rámci řízení o vyloučení stěžovatele jako společníka vydáno předběžné opatření, kterým mu bylo uloženo, aby bez předchozího souhlasu jednatelů nemanipuloval s dokumenty a věcmi nacházejícími se v sídle vedlejší účastnice nebo v jiných jí užívaných objektech, a současně mu byla stanovena povinnost zdržet se kontaktování zaměstnanců vedlejší účastnice s požadavkem na poskytnutí informací a vydání jejích dokladů či dokumentů; toto usnesení nabylo právní moci dne 15. 10. 2010, když bylo potvrzeno usnesením Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud") ze dne 5. 10. 2010 č. j. 14 Cmo 354/2010-124.

6. Usnesením ze dne 30. 11. 2010 č. j. 10 EXE 4945/2010-15 Okresní soud v Jindřichově Hradci (dále jen „okresní soud") nařídil exekuci k vymožení povinnosti uložené stěžovateli v usnesení krajského soudu ze dne 21. 6. 2010 (stěžovatelovo odvolání proti tomuto usnesení bylo odmítnuto usnesením krajského soudu ze dne 22. 2. 2011, ve kterém odvolací soud zdůraznil, že stěžovatelem namítané tvrzení, že soudním rozhodnutím

Sbirka_nalezu-91.indd 568 29.7.20 14:02

uloženou povinnost neporušil, není rozhodné pro otázku, zda byla exekuce nařízena oprávněně; touto otázkou se totiž může soud zabývat až v rámci návrhu na zastavení exekuce).

7. Dne 30. 3. 2011 vydal soudní exekutor JUDr. Marek Frank, Exekutorský úřad v Českém Krumlově, exekuční příkaz č. j. 125 EX 735/10-45, ve kterém rozhodl, že pro vymožení nákladů exekuce se postihuje stěžovatelův obchodní podíl na majetku vedlejší účastnice; k tomuto postižení obchodního podílu došlo pro vymožení nákladů vedlejší účastnice jako oprávněné ve výši 3 720 Kč a pro vymožení nákladů exekuce ve výši 11 400 Kč (tento exekuční příkaz byl podle § 47 odst. 1 exekučního řádu, v rozhodném znění, zrušen usnesením soudního exekutora ze dne 18. 4. 2011, neboť stěžovatel náklady oprávněné i náklady exekuce v plné výši zaplatil).

8. Podle § 148 odst. 2 obchodního zákoníku má exekuční příkaz postihující obchodní podíl stejné účinky jako zrušení účasti společníka ve společnosti soudem; doručením exekučního příkazu stěžovateli dne 4. 4. 2011 proto nastaly zákonem předvídané účinky a došlo ke zrušení účasti stěžovatele ve vedlejší účastnici.

9. Stěžovatel dle svých slov činil veškeré možné kroky s cílem obnovit svoji účast na vedlejší účastnici v souladu s § 148 odst. 4 obchodního zákoníku, v rozhodném znění. Dne 6. 4. 2011, tedy již dva dny po svém vyloučení, podal stěžovatel návrh na zastavení exekuce (tomuto návrhu soud prvního stupně vyhověl již dne 24. 6. 2011, k odvolání vedlejší účastnice se však rozhodnutí o zastavení exekuce stalo pravomocné až dne 9. 5. 2012). Stěžovatel rovněž zaslal vedlejší účastnici a všem jednotlivým společníkům dne 20. 4. 2011 dopis, ve kterém je informoval o svém záměru se do společnosti vrátit a informoval je taktéž o krocích, které v tomto směru podniká.

10. Již dne 8. 4. 2011 však valná hromada vedlejší účastnice rozhodla o rozdělení stěžovatelova obchodního podílu mezi ostatní společníky (na toto rozhodnutí měla vedlejší účastnice podle § 113 odst. 6 obchodního zákoníku k dispozici lhůtu šesti měsíců) a dne 31. 5. 2011 vyhotovil statutární orgán vedlejší účastnice projekt přeměny společnosti s ručením omezeným na akciovou společnost, jejž následně usnesením schválila valná hromada vedlejší účastnice; projekt přeměny pak byl do sbírky listin obchodního rejstříku vložen 1. 6. 2011.

11. Stěžovatel proto dne 24. 6. 2011 podal návrh na vydání předběžného opatření, kterým by se vedlejší účastnici zakázalo pokračovat v projektu změny její právní formy na akciovou společnost, a to až do právní moci rozhodnutí o návrhu stěžovatele na zastavení exekuce. Okresní soud usnesením ze dne 1. 7. 2011 tomuto návrhu vyhověl, k odvolání vedlejší účastnice však krajský soud usnesením ze dne 25. 8. 2011 rozhodnutí okresního soudu zrušil a následně vedlejší účastnice schválila na valné hromadě projekt přeměny, jenž byl do obchodního rejstříku zapsán dne 10. 10. 2011.

Sbirka_nalezu-91.indd 569 29.7.20 14:02

I.b Obsah napadených rozhodnutí

12. Dne 18. 6. 2011 podal stěžovatel návrh na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady vedlejší účastnice ze dne 8. 4. 2011, na kterém bylo přijato rozhodnutí o rozdělení uvolněného obchodního podílu. Krajský soud ústavní stížností napadeným usnesením tento stěžovatelův návrh zamítl s odůvodněním, že stěžovatel přestal být dne 4. 4. 2011 společníkem, pročež nepatří mezi osoby, jež by podle § 131 odst. 1 obchodního zákoníku byly oprávněny podat návrh na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady, a tudíž mu v daném sporu nesvědčí aktivní věcná legitimace. S tímto právním závěrem se ztotožnil i vrchní soud, jenž k odvolání stěžovatele rubrikovaným usnesením usnesení krajského soudu potvrdil. Následné stěžovatelovo dovolání odmítl Nejvyšší soud ústavní stížností taktéž napadeným usnesením ze dne 27. 7. 2016 č. j. 29 Cdo 2043/2016-369, ve kterém dovolací soud mimo jiné zdůraznil, že závěry vrchního soudu i krajského soudu jsou v souladu „s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, podle níž jiné osoby než vypočtené v § 131 odst. 1 obch. zák. nemohou zasahovat návrhem na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady do vnitřních poměrů společnosti, a toto právo jim nemůže přiznat ani soud … Spolu se ztrátou postavení společníka (v důsledku zániku účasti podle § 148 obch. zák.) dovolatel ztratil i práva plynoucí z účasti, včetně práva napadat platnost usnesení valné hromady. Tak jako mu po zániku účasti nesvědčí ostatní práva společníka [srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. září 2014 sp. zn. 29 Cdo 3677/2012 či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2014 sp. zn. 29 Cdo 2189/2012, uveřejněné v časopise Soudní judikatura číslo 7, ročník 2015, pod číslem 84, jehož závěry shledal ústavně konformními i Ústavní soud (viz důvody usnesení Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2015, sp. zn. III. ÚS 3361/14)], nemůže ani podat návrh podle § 131 odst. 1 obch. zák. na vyslovení neplatnosti usnesení přijatých valnou hromadou poté, kdy účast dovolatele ve společnosti zanikla“.

13. Dne 8. 8. 2011 podal stěžovatel návrh na určení neplatnosti projektu přeměny vedlejší účastnice a návrh na vyslovení neplatnosti usnesení její valné hromady, jímž byl projekt přeměny schválen. Jelikož v průběhu řízení před krajským soudem došlo k zápisu přeměny do obchodního rejstříku, čímž se stala přeměna účinnou a nezvratnou, stěžovatel při jednání soudu dne 18. 5. 2012 navrhl soudem připuštěnou změnu návrhu tak, že žádá po vedlejší účastnici zaplacení částky 110 000 Kč z titulu náhrady škody. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 5. 2012 č. j. 13 Cm 1149/2011-134 stěžovatelův návrh zamítl a současně mu uložil povinnost zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů řízení částku 33 993 Kč; stěžovatelův návrh krajský soud i v tomto případě odmítl z důvodu absence aktivní věcné legitimace způsobené tím, že stěžovatel přestal být dne 4. 4. 2011 společníkem vedlejší účastnice. K odvolání stěžovatele vrchní soud rozsudkem ze dne

Sbirka_nalezu-91.indd 570 29.7.20 14:02

14. 4. 2014 č. j. 14 Cmo 414/2012-184 rozsudek krajského soudu potvrdil, když se se závěry krajského soudu zcela ztotožnil, a současně uložil stěžovateli povinnost zaplatit vedlejší účastnici náhradu nákladů řízení ve výši 23 161 Kč.

14. Stěžovatelovo dovolání jako nepřípustné odmítl Nejvyšší soud napadeným usnesením ze dne 28. 4. 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226, v němž uvedl: „Nebyl-li dovolatel společníkem společnosti ENVI, s. r. o., (dále jen ‚společnost') ani jinou z osob vypočtených v § 131 odst. 1 obch. zák., nebyl věcně legitimován k podání návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady o změně právní formy společnosti a neplatnosti projektu přeměny. Poukazuje-li dovolatel na judikaturu Nejvyššího soudu, podle které zůstává aktivní věcná legitimace dotčeným osobám zachována i tehdy, ztratí-li postavení, které ji založilo, pokud mají na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady právní zájem, přehlíží, že uvedený závěr platí za předpokladu, že dotčená osoba byla společníkem (či jinou osobou vyjmenovanou v § 131 odst. 1 obch. zák.) alespoň ke dni přijetí napadeného usnesení valné hromady (srov. např. důvody R 55/2003, anebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. dubna 2008, sp. zn. 29 Cdo 763/2007, ze dne 24. září 2008, sp. zn. 29 Cdo 2154/2007, nebo ze dne 10. března 2009, sp. zn. 29 Cdo 324/2008). Dovolatel v projednávané věci nebyl společníkem ani ke dni přijetí napadeného usnesení valné hromady, a nestal se jím ani poté. Dovolání nečiní přípustným ani otázka, zda mohlo dojít k obnově účasti dovolatele ve společnosti poté, kdy společnost naložila s uvolněným obchodním podílem. Je tomu tak již proto, že odpověď na tuto otázku nemá žádný význam pro posouzení aktivní věcné legitimace dovolatele v řízení podle § 131 odst. 1 obch. zák., jak se podává z výše označené ustálené judikatury. Nehledě k uvedenému pak nelze ani přehlédnout, že dovolatel sice konstruuje možnost obnovení účasti ve společnosti i poté, kdy společnost s uvolněným obchodním podílem naloží, za předpokladu, že ve lhůtě dvou měsíců nahradí vyplacený vypořádací podíl, přitom však (podle obsahu spisu) v uvedené lhůtě společnosti vypořádací podíl nenahradil. Odpověď na jím položenou otázku by tudíž i z tohoto důvodu neměla žádný význam pro projednávanou věc (i kdyby Nejvyšší soud přisvědčil dovolatelovu názoru, na možnost obnovení jeho účasti ve společnosti by to nemělo žádný vliv). Pouze na okraj pak Nejvyšší soud podotýká, že dovolatel ani netvrdí, že byl splněn základní předpoklad obnovení jeho účasti (srov. § 148 odst. 4 in fine obch. zák.)."

II. Argumentace stěžovatele

15. Stěžovatel se s odkazem na řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP") domnívá, že účastníci řízení nezkoumali, zda omezení práva na přístup k soudu obsažené v § 131 odst. 1

Sbirka_nalezu-91.indd 571 29.7.20 14:02

obchodního zákoníku bylo ústavně souladné v tom smyslu, že dané omezení sledovalo legitimní cíl a že případně existovala rozumná rovnováha mezi sledovaným cílem a použitými prostředky. S odkazem na příslušnou komentářovou literaturu přitom stěžovatel zdůrazňuje, že zánik aktivní legitimace nemůže představovat bezvýjimečný důsledek ztráty postavení společníka, neboť aktivní věcná legitimace musí být bývalému společníkovi ponechána, jestliže prokáže svůj právní zájem na vydání soudního rozhodnutí (obdobný závěr vyplývá i z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2002 sp. zn. 29 Odo 11/2002, publikovaného pod č. 55/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu). Stěžovatel v návaznosti na znění § 148 odst. 4 obchodního zákoníku navíc připomíná, že „umožňuje-li zákon dočasně vyloučenému společníkovi, aby svoji účast ve společnosti obnovil, a předepisuje-li mu kroky, které musí učinit, aby tohoto cíle dosáhl, pak by bylo nelogické, aby současně takovému společníkovi odepřel možnost bránit se překážkám, které jsou mu kladeny do cesty".

16. Stěžovatel se proto domnívá, že účelem omezení práva na přístup k soudu obsaženého v § 131 odst. 1 obchodního zákoníku je zabránit osobám, u kterých z jejich postavení nelze dovodit právní zájem, aby do vnitřních poměrů společnosti zasahovaly, současně však z tohoto zákonného ustanovení (ani z příslušných pasáží důvodové zprávy) nevyplývá úmysl zákonodárce odepřít bez dalšího přístup k soudu osobám, jež nejsou v tomto ustanovení vyjmenovány, přičemž ve smyslu judikatury ESLP by bylo legitimním pouze takové omezení, jež by vylučovalo jen skutečně frivolní návrhy; to však není případ stěžovatele, jenž byl společníkem vedlejší účastnice po dobu deseti let, a ze všech rozhodných okolností jasně vyplývá, že je osobou, která má právní zájem na přezkumu zákonnosti napadených usnesení valné hromady.

17. Nadto se stěžovatel domnívá, že vedlejší účastnice zneužila své právo a projekt přeměny uskutečnila nikoliv z legitimních hospodářských důvodů, ale pouze proto, aby stěžovateli zabránila v obnově jeho účasti podle § 148 odst. 4 obchodního zákoníku. Jednání vedlejší účastnice proto podle názoru stěžovatele nebylo vedeno legitimním cílem, nýbrž záměrem způsobit mu újmu. Takovému postupu vedlejší účastnice podle mínění stěžovatele nemůže být poskytnuta právní ochrana toliko na základě použití § 131 odst. 1 obchodního zákoníku.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

18. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti směřující proti jeho usnesení ze dne 28. 4. 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 nejprve zdůraznil, že nemohou být „žádné pochybnosti o tom, že omezení aktivní věcné legitimace k podání návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady (tj. k zásahu do vnitřních poměrů kapitálové společnosti), a to nejen výčtem

Sbirka_nalezu-91.indd 572 29.7.20 14:02

osob, které mohou návrh podat, ale také prekluzivní lhůtou, v níž tak lze učinit, neodporuje ústavnímu pořádku České republiky, což se ostatně podává i z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. zejména důvody usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2008, sp. zn. III. ÚS 697/08, jakož i další rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v důvodech usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 29 Cdo 2043/2016). Sluší se dodat, že jde o úpravu běžnou i v zahraničních jurisdikcích (srov. např. § 245 německého akciového zákona nebo § 196 rakouského akciového zákona)". Současně Nejvyšší soud připomněl, že jelikož „stěžovatel nebyl ke dni přijetí napadeného usnesení valné hromady ani společníkem, ani jinou z osob vypočtených ve výše označeném ustanovení, a takové postavení nenabyl ani následně, nesvědčilo mu právo domáhat se vyslovení neplatnosti tohoto usnesení". V návaznosti na to Nejvyšší soud „pouze na okraj" poznamenal, že „usnesením valné hromady o změně právní formy společnosti ani nebylo (nemohlo být) do práv stěžovatele zasaženo. Obnovení účasti stěžovatele nebránila skutečnost, že došlo ke změně právní formy společnosti (jak se domnívá stěžovatel), ale nesplnění předpokladů pro obnovení účasti vymezených v § 148 odst. 4 obchodního zákoníku; z obsahu spisu se nepodává, že k zániku účinků exekučního příkazu došlo dříve, než společnost naložila s uvolněným obchodním podílem, a skutečnost, že společnosti nenahradil (jí vyplacený) vypořádací podíl, stěžovatel výslovně potvrzuje (srov. např. důvody usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 29 Cdo 5455/2014)".

19. Vrchní soud ve vyjádření zdůraznil, že jeho rozhodnutí je v souladu s ustálenou (a ve vyjádření odkazovanou) judikaturou Nejvyššího soudu, podle které by musel být stěžovatel společníkem alespoň v době, kdy valná hromada vedlejší účastnice přijala jím napadené rozhodnutí; v opačném případě není podle § 131 odst. 1 obchodního zákoníku věcně aktivně legitimován k podání předmětného návrhu. K tvrzením stěžovatele, že je osobou, která může svým návrhem na neplatnost usnesení přijatých valnou hromadou zasahovat do vnitřních poměrů obchodní společnosti, ačkoliv v době jejího konání již nebyl jejím společníkem, neboť má přetrvávající vztah ke společnosti, vrchní soud připomněl, že stát (potažmo soud) může ingerovat do vnitřních poměrů společnosti pouze za podmínek stanovených zákonem, jmenovitě za podmínek uvedených v § 131 odst. 1 obchodního zákoníku, jenž stanovil okruh osob oprávněných k podání návrhu na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami, a to ve lhůtě tam určené; tím podle vrchního soudu zákonodárce zajišťuje právní jistotu pro obchodní společnost, její společníky i pro třetí osoby.

20. Krajský soud sdělil, že toliko odkazuje na písemné vyhotovení rozhodnutí.

Sbirka_nalezu-91.indd 573 29.7.20 14:02

21. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření vyslovila přesvědčení, že napadenými rozhodnutími nedošlo k zásahu do práva stěžovatele na přístup k soudu, a současně odmítla, že by se vůči stěžovateli dopustila protiprávního nebo nemravného jednání. Vedlejší účastnice přitom upozorňuje na poněkud nekonzistentní jednání stěžovatele, jenž se v některých řízeních domáhal určení, že je stále jejím společníkem, v jiných řízeních se ale domáhá dorovnání vypořádacího podílu nebo náhrady škody, tedy připouští, že již společníkem není. Současně vedlejší účastnice zdůrazňuje, že stěžovateli byl vyplacen vypořádací podíl, jenž jí ani po sedmi letech nevrátil, a kdyby měla být obnovena stěžovatelova účast na vedlejší účastnici, mohl by stěžovatel v soudním řízení, ve kterém by vedlejší účastnice případně požadovala jeho vrácení, vznést námitku promlčení. Nadto vedlejší účastnice zdůrazňuje, že její společníci byli vždy v dobré víře, že stěžovatel přestal být jejím společníkem. Případné zrušení ústavní stížností napadených rozhodnutí by proto podle mínění vedlejší účastnice bylo v zásadním rozporu s principy právní jistoty a současně zásahem do ústavně zaručených práv jejích společníků, přičemž vedlejší účastnice rovněž zdůrazňuje, že obecnými soudy zvolený výklad aplikovaných ustanovení obchodního zákoníku byl v souladu s konstantní judikaturou, jejíž závěry je podle vedlejší účastnice třeba považovat za ústavně souladné. V souvislosti s řízením předcházejícím vydání usnesení Nejvyššího soudu č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 pak vedlejší účastnice řízení připomíná, že krajský soud nezamítl návrh na zaplacení stěžovatelem nárokované náhrady škody proto, že by stěžovatel nebyl aktivně legitimován, ale proto, že neshledal existenci příčinné souvislosti. Závěrem svého vyjádření vedlejší účastnice uvádí, že stěžovatel nebyl jejím společníkem po dobu deseti let, neboť od roku 2001 do roku 2005 pouze zastupoval dědice podílu po svém otci při výkonu práv společníka; společníkem se stal až v roce 2005 a ihned proti ní začal iniciovat desítky soudních řízení.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti jsou přípustné, neboť stěžovatel před jejich podáním vyčerpal veškeré dostupné zákonné procesní prostředky ochrany svých práv (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

Sbirka_nalezu-91.indd 574 29.7.20 14:02

V. Vlastní posouzení věci

23. Ústavnímu soudu byla Ústavou svěřena role orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). V případě ústavních stížností fyzických a právnických osob směřujících svá podání proti rozhodnutím obecných soudů není proto možno chápat Ústavní soud jako nejvyšší instanci obecného soudnictví; Ústavní soud je nadán kasační pravomocí toliko v případě, že v soudním řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti došlo k porušení některého základního práva či svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Úkolem Ústavního soudu není zjišťovat věcnou správnost rozhodovací činnosti obecných soudů, nýbrž pouze kontrolovat (a kasačním rozhodnutím případně vynucovat) ústavně konformní průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení. Proto Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí přezkoumal (toliko) z pohledu porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost směřující proti napadenému usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 je důvodná.

24. Ústavní soud nejprve připomíná, že jednu ze základních náležitostí spravedlivého procesu představuje podle ustálené judikatury Ústavního soudu požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí soudu. Dodržování povinnosti odůvodnit rozhodnutí má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů, vyloučit libovůli a zajistit legitimitu soudního rozhodnutí zejména v očích účastníků soudního řízení. Absence řádného odůvodnění rozhodnutí zakládá nejen jeho nepřezkoumatelnost, ale zpravidla též protiústavnost.

25. Současně je třeba připomenout, že Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že je vždy nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být – obdobně jako v dané věci – netypické, to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité; jinými slovy, je nutné vždy posuzovat individuální okolnosti daného případu ve všech relevantních souvislostech [srov. *mutatits mutandis* např. nález ze dne 5. 8. 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (N 158/58 SbNU 345)].

26. Podstatou posuzované věci je právní otázka, zda Nejvyšším soudem konstantně judikovaný závěr, že aktivní věcná legitimace pro soudní zneplatnění usnesení valné hromady svědčí pouze osobě vyjmenované v § 131 odst. 1 obchodního zákoníku (s tím, že jí musela být alespoň v době přijetí inkriminovaného rozhodnutí), je možno považovat za ústavně souladný rovněž optikou skutkových okolností této věci.

27. Ústavní soud se přitom domnívá, že skutkové okolnosti dané věci jsou značně specifické, a nemá-li být stěžovateli z důvodů, jimž nelze bez

Sbirka_nalezu-91.indd 575 29.7.20 14:02

dalšího přiznat legitimní ochranu, odepřena soudní ochrana, je třeba veškeré tyto okolnosti řádně zohlednit.

28. Určujícím je v posuzované věci obsah exekučního příkazu soudního exekutora ze dne 30. 3. 2011 č. j. 125 EX 735/10-45, proti kterému směřovala mimo jiné i ústavní stížnost, již sice Ústavní soud odmítl, neboť v mezidobí po podání ústavní stížnosti byla předmětná exekuce zastavena, v odůvodnění usnesení ze dne 7. 6. 2012 sp. zn. III. ÚS 1635/11 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) nicméně konstatoval, že „tvrzení stěžovatele uváděná jím v ústavní stížnosti, týkající se exekučního titulu a finanční hotovosti na bankovním účtu ve výši 399 890 Kč exekutorem zjišťované před vydáním exekučního příkazu, odpovídají skutečnosti. Za stavu, kdy napadeným exekučním příkazem došlo k postižení obchodního podílu stěžovatele v hodnotě několika milionů pro vymožení nákladů ve výši 15 120 Kč, navíc v exekučním řízení vedeném pro vymožení povinnosti stěžovatele – zdržení se určitého jednání, uložené mu nikoliv meritorním rozhodnutím, nýbrž ‚pouze' předběžným opatřením, jde o postup exekutora i s přihlédnutím k důsledkům právní úpravy obsažené v obchodním zákoníku v ustanovení § 148 odst. 2, 4 zcela nepřiměřený a naprosto nerespektující nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 752/04".

29. V návaznosti na citované závěry je vhodné připomenout, že jednak zbývající společníci vedlejší účastnice před předmětnou exekucí neskrývali snahu vyloučit stěžovatele z obchodní společnosti, jednak že exekuční titul na nepeněžité plnění (v daném případě výroky předběžného opatření ukládajícího stěžovateli povinnost zdržet se určitého jednání) umožňuje prohlášení exekuce na majetek povinného i tehdy, když tvrzené porušení povinnosti nelze nijak doložit, tedy hypoteticky i tehdy, když povinný uloženou povinnost prokazatelně neporušil (neboť tato skutečnost je relevantní toliko pro zastavení exekuce, nikoli pro její nařízení – viz výše).

30. Prizmatem ústavně nekonformního postupu soudního exekutora, jímž došlo k postižení stěžovatelova obchodního podílu, a tedy k ukončení účasti stěžovatele na vedlejší účastnici, současně nelze přehlížet skutečnost, že zbývající společníci bryskně zareagovali na právní moc inkriminovaného exekučního příkazu, jež nastala dne 4. 4. 2011, když již dne 8. 4. 2011 valná hromada vedlejší účastnice rozhodla o rozdělení uvolněného obchodního podílu mezi zbývající společníky.

31. Časový rozestup mezi dnem právní moci exekučního příkazu, s níž nastaly *ex lege* účinky ukončení účasti stěžovatele na vedlejší účastnici, a dnem rozhodnutí valné hromady o rozdělení stěžovatelova obchodního podílu, ve spojení se skutečností, že mezi stěžovatelem a zbývajícími společníky existovaly rozpory vedoucí k iniciaci řízení o vyloučení stěžovatele z vedlejší účastnice, může vést k úsudku, že zbývající společníci (aniž

Sbirka_nalezu-91.indd 576 29.7.20 14:02

by Ústavní soud jakkoli hodnotil oprávněnost jejich motivace) ve spolupráci se zvoleným soudním exekutorem *via facti* dosáhli jimi původně sledovaného vyloučení stěžovatele z vedlejší účastnice. Nabízí se proto otázka, zda zbývající společníci (resp. vedlejší účastnice) nepostupovali v rozporu s § 56a obchodního zákoníku.

32. Taková domněnka je pak obzvláště namístě v souvislosti s následnou přeměnou vedlejší účastnice ze společnosti s ručením omezeným na akciovou společnost, a to opět v poměrně krátké době poté, co bylo valnou hromadou vedlejší účastnice rozhodnuto o rozdělení stěžovatelova obchodního podílu. Vyjádření vedlejší účastnice, že daná přeměna neměla žádnou spojitost se stěžovatelem (resp. s ukončením jeho účasti na vedlejší účastnici), přitom podle názoru Ústavního soudu nepůsobí přesvědčivě (srov. č. l. 59 *verte* ve spojení s č. l. 66 soudního spisu). V daném kontextu je navíc třeba vzít do úvahy rovněž tvrzení stěžovatele, že dne 20. 4. 2011 zaslal vedlejší účastnici a všem jednotlivým společníkům dopis, ve kterém je informoval o svém záměru obnovit postupem podle § 148 odst. 4 obchodního zákoníku svoji účast v této obchodní společnosti (vedlejší účastnici).

33. Soudy v napadených rozhodnutích došly k srozumitelnému a logicky konzistentnímu závěru, že stěžovatel nebyl v době konání příslušných valných hromad společníkem obchodní společnosti, a proto ze zákona není aktivně legitimován k podání žaloby, jíž by se domáhal revize jím napadených rozhodnutí valné hromady vedlejší účastnice.

34. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy opakovaně dovolával závěrů usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2002 sp. zn. 29 Odo 11/2002 (dále jen „R 55/2003“), ve kterém dovolací soud mimo jiné uvedl: „Jestliže může mít rozhodnutí valné hromady dopad na poměry navrhovatele založené jeho vztahem ke společnosti i poté, co ztratil postavení zakládající jeho aktivní legitimaci v době podání návrhu, bylo by v rozporu s účelem posuzovaného ustanovení odepřít mu aktivní legitimaci v řízení. Jeho právní zájem (vyplývající původně z jeho postavení ve společnosti) na rozhodnutí o případné protiprávnosti usnesení valné hromady ztrátou postavení, opravňující ho k podání návrhu, nepominul. Proto musí soud v každém konkrétním případě zkoumat, zda v době vydání rozhodnutí ve věci vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady trvá právní zájem navrhovatele na jeho vydání a tedy i jeho aktivní věcná legitimace v řízení.“ Současně Nejvyšší soud v citovaném judikátu (na nějž odkazuje rovněž komentářová literatura) dodal pro posuzovanou věc mimořádně podstatný postřeh: „Při opačném závěru by totiž nebylo v řadě případů pro společnost, resp. její valnou hromadu, nic jednoduššího, než zbavit navrhovatele aktivní legitimace např. tím, že odvolá v průběhu řízení podle § 131 obch. zák. nepohodlného jednatele, likvidátora nebo člena dozorčí rady, který podal návrh na vyslovení neplatnosti usnesení valné hromady.“

Sbirka_nalezu-91.indd 577 29.7.20 14:02

35. Citovaným závěrům rozhodnutí Nejvyššího soudu rozumí Ústavní soud tak, že při hodnocení, zda byl navrhovatel aktivně legitimován k napadení rozhodnutí valné hromady podle § 131 odst. 1 obchodního zákoníku, je třeba rovněž brát zřetel na otázku, zda skutečnost, že navrhovatel není v postavení, jež mu podle § 131 odst. 1 obchodního zákoníku zaručovalo aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu k soudu, není důsledkem jednání přičitatelného předmětné obchodní společnosti, resp. jednání ji ovládajících společníků, jemuž nelze přiznat právní ochranu, neboť nese znaky zneužití práva.

36. Nejvyšší soud nicméně v ústavní stížností napadených usneseních nepovažuje závěry judikátu R 55/2003 za dopadající do posuzované věci, resp. na tento judikát výslovně odkazuje (viz výše), neboť s jeho závěry mají být před ním napadená rozhodnutí vrchního soudu v souladu, a to proto, že – na rozdíl od citovaného judikátu – stěžovatel nebyl společníkem již v době, kdy valná hromada inkriminovaná rozhodnutí schvalovala.

37. Takový závěr Nejvyššího soudu je nicméně – v kontextu shora rekapitulovaných okolností dané věci – namístě označit za přepjatě formalistický.

38. Nejvyšší soud totiž – z důvodů, jež nejsou z odůvodnění napadených usnesení seznatelné – zcela rezignoval na položení si otázky, zda skutečnost, že stěžovatel v době rozhodování valných hromad vedlejší účastnice nebyl jejím společníkem – ve smyslu premis přijatých v R 55/2003 – nenastala právě proto, že vedlejší účastnice, resp. ji ovládající společníci před konáním těchto valných hromad jednali způsobem, jemuž nelze přiznat právní ochranu.

39. Jinými slovy řečeno, z odůvodnění napadených rozhodnutí Nejvyššího soudu ani z rozhodnutí, na něž dovolací soud v těchto odůvodněních odkazuje, není zřejmé, proč je – i v kontextu dané věci – nutno „držet se“ čistě jazykového, či případně dokonce restriktivního výkladu pojmu „společník“ v tom smyslu, že aktivně legitimovaný společník musí být společníkem v době konání příslušné valné hromady. Má-li být tento výklad ústavně souladný, musí být přezkoumatelně vysvětleno, proč aktivně legitimován (již) nemůže být společník, jenž kupř. přestal být společníkem pouze několik dní předtím, a to současně – což je podstatné – za situace, kdy se proti skončení své účasti na obchodní společnosti nemůže jinak účinně bránit.

40. Ústavní soud považuje v předchozím bodě uvedené skutečnosti za rozhodující pro posouzení ústavní konformity napadených rozhodnutí, v prvé řadě rozhodnutí Nejvyššího soudu. Jakkoli totiž rozhodovací praxi Nejvyššího soudu nelze upřít žádoucí konzistenci a ustálenost, nelze přehlížet, že z žádného z napadených ani jimi odkazovaných rozhodnutí není zřejmé, jak měl stěžovatel postupovat, aby se efektivně mohl bránit

Sbirka_nalezu-91.indd 578 29.7.20 14:02

tvrzenému šikanóznímu jednání vedlejší účastnice, resp. zbývajících společníků.

41. Podle názoru Ústavního soudu přitom není souladné se základními znaky právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), aby obecné soudy konstantně v nejrůznějších řízeních odmítaly stěžovateli poskytnout právní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), aniž by z odůvodnění jejich nebo jimi odkazovaných rozhodnutí bylo zřejmé nebo alespoň obecně dovoditelné, jaké jiné právní prostředky může na ochranu svých tvrzených práv využít.

42. Z dále uvedených důvodů Ústavní soud pro úplnost dodává, že na výše zaznamenaném nic nemění ani Nejvyšším soudem opakovaně zdůrazňovaná skutečnost, že stěžovatel (patrně dosud) nevrátil vedlejší účastnicí vyplacený vypořádací podíl (zvláště pak s přihlédnutím k závěrům ve vyjádření Nejvyššího soudu odkazovaného usnesení ze dne 30. 9. 2015 sp. zn. 29 Cdo 5455/2014).

43. Ústavní soud nicméně nepřehlíží, že podle § 56 zákona č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění účinném do 31. 12. 2011, je samotná přeměna obchodní společnosti, tedy v daném případě přeměna společnosti s ručením omezeným na akciovou společnost, po zápisu této právní skutečnosti do obchodního rejstříku petrifikována natolik, že stěžovatel již *de iure* nemůže napadnout předchozí jím rozporovaná rozhodnutí. Ostatně sám stěžovatel v průběhu řízení před krajským soudem připustil, že obnova jeho účasti ve společnosti s ručením omezeným již není možná (viz č. l. 101). Je proto namístě „druhou" ústavní stížnost, jíž stěžovatel brojí proti rozhodnutím obecných soudů vydaným v řízení, ve kterém se domáhal obnovení své účasti ve vedlejší účastnici, odmítnout, a to právě proto, že vedlejší účastnice úspěšnou transformací na akciovou společnost definitivně znemožnila stěžovateli obnovit jeho původní účast.

44. Současně však nelze ztrácet ze zřetele, že § 57 odst. 1 zákona č. 125/2008 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2011, umožňuje oprávněné osobě domáhat se náhrady škody, jež jí rozporovanou transformací měla vzniknout.

45. Jakkoli v zájmu ochrany právní jistoty společníků a třetích osob je legitimní závěr, že po zápisu přeměny obchodní společnosti ze společnosti s ručením omezeným na akciovou společnost již není původní společník oprávněn požadovat obnovu svého původního postavení společníka společnosti s ručením omezeným, v řízení o posuzovaných ústavních stížnostech „nezazněl" žádný argument, ze kterého by bylo zřejmé, proč současně takový společník není oprávněn (pomine-li se rigorózní výklad § 131 odst. 1 obchodního zákoníku) v daném řízení – v souladu s § 57 odst. 1 zákona č. 125/2008 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2011 – požadovat náhradu jím tvrzené škody.

Sbirka_nalezu-91.indd 579 29.7.20 14:02

46. Na v předchozím odstavci zaznamenaném nic nemění ani vedlejší účastnicí namítaná skutečnost, že krajský soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2012 č. j. 13 Cm 1149/2011-134 (ve třetím odstavci na str. 5) dospěl k závěru o neexistenci příčinné souvislosti mezi stěžovatelem nárokovanou náhradou škody a změnou právní formy vedlejší účastnice; tento závěr krajského soudu je totiž – jak vyplývá ze samotného textu odůvodnění – zcela determinován předchozím (a klíčovým) závěrem, že stěžovatel nebyl v době rozhodování valné hromady vedlejší účastnice jejím společníkem. S přihlédnutím ke shora uvedeným závěrům proto tento závěr krajského soudu nemůže – bez dalšího – obstát.

47. Je tak namístě uzavřít, že nemá-li být stěžovateli jako bývalému společníkovi obchodní společnosti v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny odepřen přístup k soudu, je třeba jako předběžnou otázku zkoumat, z jakého důvodu již nebyl společníkem v době, kdy jím napadené usnesení nejvyššího orgánu společnosti bylo přijato; nemá-li se tedy soud dopustit vůči navrhovateli *denegationis iustitiae*, musí v případě tomu odpovídajících skutkových zjištění – tak jako v posuzované věci – zvolit rozšiřující výklad § 131 odst. 1 obchodního zákoníku, aby se i bývalý společník, který přestal být společníkem na základě skutečností, jejichž existenci nezpůsobil (a již současně lze přičítat společnosti, resp. ji ovládajícím společníkům), mohl bránit rozhodnutí valné hromady, pakliže na něm má (může mít) právní zájem, a není-li to z důvodu předchozí změny právní formy této obchodní společnosti již možné, aby měl alespoň možnost se v daném řízení domáhat případné náhrady mu vzniklé škody.

48. Přestože totiž právo být společníkem obchodní společnosti nelze považovat za základní právo stěžovatele, je zřejmé, že způsob, jímž byla stěžovatelova účast na vedlejší účastnici ukončena, představuje závažný zásah do jeho práv, a proto mu soudy musí věnovat náležitou pozornost. Z uvedených důvodů má Ústavní soud za to, že Nejvyšší soud v usnesení ze dne 28. 4. 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226 rozhodným okolnostem posuzované věci potřebnou pozornost nevěnoval, a pouze mechanicky uzavřel, že dovoláním napadené rozhodnutí vrchního soudu je v souladu s ustálenou judikaturou; tím stěžovateli odepřel přístup k soudu, čímž porušil čl. 36 odst. 1 Listiny.

49. Toliko nad rozhodný rámec, aniž by současně Ústavní soud předjímal výsledek následného řízení před obecnými soudy, je možno dodat následující. Jak je výše uvedeno, Ústavní soud považuje za klíčovou skutkovou okolnost posuzované věci skutečnost, že došlo ke zcela flagrantnímu porušení základních zásad exekučního řízení, když byl soudním exekutorem pro bagatelní částku postižen stěžovatelův obchodní podíl. Potud by byl namístě úsudek, že se stěžovatel má primárně domáhat náhrady tvrzené škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu

Sbirka_nalezu-91.indd 580 29.7.20 14:02

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. Ústavní soud však považuje za relevantní skutečnost, že inkriminovaného pochybení soudního exekutora využili zbývající společníci ke kroku, o nějž usilovali již dříve, tedy k ukončení účasti stěžovatele na vedlejší účastnici. Uplatnit by se tak měl princip, že náhradu vzniklé škody by primárně měl hradit ten, kdo měl z protiprávního jednání (v daném případě z nezákonného rozhodnutí soudního exekutora) nějakou (nejen „pekuniární") výhodu či užitek, a to přinejmenším právě v tom rozsahu, ve kterém tuto výhodu či užitek nezákonným rozhodnutím získal. Viděno pod tímto zorným úhlem, je tak namístě premisa, že stěžovatelem nárokovanou škodu by měla v prvé řadě – prokáže-li se její důvodnost – nahradit vedlejší účastnice, nikoliv stát.

50. Pro takto vyložené důvody Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti, jíž stěžovatel brojil proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2015 č. j. 29 Cdo 4805/2014-226, vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona zrušil. Současně Ústavní soud ze shora rozvedených důvodů podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost, kterou se stěžovatel domáhal zrušení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2016 č. j. 29 Cdo 2043/2016-369, usnesení vrchního soudu ze dne 27. 11. 2015 č. j. 7 Cmo 604/2013-345 a usnesení krajského soudu ze dne 2. 8. 2013 č. j. 13 Cm 1048/2011-286. Ústavní soud takto rozhodl bez nařízení ústního jednání (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Sbirka_nalezu-91.indd 581 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 582 29.7.20 14:02

Č. 203
K jednání v duševní poruše jako důvodu žaloby pro zmatečnost

Judikatura obecných soudů nepodřazovala pod důvod zmatečnosti podle ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. jednání osoby prokazatelně jednající v duševní poruše, jestliže tato osoba nebyla pravomocně omezena ani zbavena způsobilosti k právním úkonům. Vycházela pouze z formalistického výkladu tohoto ustanovení a abstrahovala od jeho účelu, kterým je ochrana práv osob stižených duševní poruchou, resp. poskytnutí ochrany osobě, která v řízení není schopna samostatně jednat. Ústavně konformní interpretací ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (a s ním spojeného § 20 odst. 1 o. s. ř.) je taková, podle níž neměla procesní způsobilost též osoba, která sice v rozhodné době nebyla pravomocně omezena nebo zbavena způsobilosti k právním úkonům, avšak v důsledku duševní poruchy nebyla schopna samostatně právně jednat a nebyla přitom náležitě zastoupena opatrovníkem, resp. při jednání advokátem s procesní plnou mocí. Tento výklad platí tím spíše pro případy, na něž dopadá aktuální úprava svéprávnosti podle občanského zákoníku.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 3040/16 ve věci ústavní stížnosti J. P., zastoupeného JUDr. Vladimírem Vaňkem, advokátem, se sídlem Karlovo náměstí 28/559, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2016 č. j. 21 Cdo 1952/2016-436, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2015 č. j. 30 Co 50/2015-372 a usnesení Okresního soudu Praha-západ ze dne 13. 10. 2014 č. j. 7 C 105/2011-337, jimiž byla zamítnuta stěžovatelova žaloba pro zmatečnost, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu Praha-západ jako účastníků řízení a MUDr. Viktora Vreciona jako vedlejšího účastníka řízení.

Výrok

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2016 č. j. 21 Cdo 1952/2016-436, usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2015 č. j. 30 Co 50/2015-372 a usnesením Okresního soudu Praha-západ ze dne 13. 10. 2014 č. j. 7 C 105/2011-337 byla porušena základní práva

Sbirka_nalezu-91.indd 583 29.7.20 14:02

stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

1. Stěžovatel se svou ústavní stížností domáhá zrušení výše uvedených soudních rozhodnutí. Tvrdí, že vedla k porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") a také principu legality zakotveného v čl. 2 odst. 2 Listiny.

I. Skutkové okolnosti případu a průběh řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel se po roce 1989 vrátil do České republiky z Německa, kde žil a podnikal od roku 1968. Usadil se v J., kde v roce 2001 od restituentů koupil starou cihelnu, kterou chtěl opravit a provozovat jako zařízení pro volnočasové aktivity a ubytování hostů. Na přelomu let 2007 a 2008 se seznámil s MUDr. Vrecionem (dále jen „vedlejší účastník") a jeho matkou, kteří měli zájem od něj předmětnou cihelnu koupit. V průběhu roku 2008 stěžovatel velmi těžce onemocněl. Jak se později ukázalo, příčinou jeho zdravotních problémů byl nádor na mozku (anaplastický meningeom F l dx. o velikosti 40 x 30 x 33 mm), který mu byl operativně odstraněn dne 29. 7. 2008 na neurologické klinice 1. lékařské fakulty Univerzity Karlovy v Ústřední vojenské nemocnici v Praze, Střešovicích. Po této operaci se zdravotní stav stěžovatele dále zkomplikoval, přidaly se urologické problémy a stěžovatel drasticky ztratil na váze (v rozmezí 25. 7. 2008 až 25. 10. 2008 stěžovatel zhubl ze 115 kg na 48 kg). Byl nepohyblivý a odkázán na pomoc druhých.

3. Dne 23. 4. 2008 navštívil stěžovatele v jeho bydlišti vedlejší účastník a nechal si vystavit vlastní směnku na částku 130 000 Kč splatnou dne 31. 5. 2008 a dále podepsat uznání dluhu, v němž měla být – dle tvrzení stěžovatele – později vedlejším účastníkem doplněna částka 3 000 000 Kč, se stejným datem splatnosti jako v případě směnky. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tyto závazky k předmětnému datu nesplnil, uplatnil je vedlejší účastník u soudu prostřednictvím dvou návrhů. Předně podal u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud") návrh na vydání směnečného platebního rozkazu na částku 130 000 Kč s příslušenstvím, který byl veden pod sp. zn. 47 Cm 121/2008. Dále pak podal u Okresního soudu Praha-západ (dále jen „okresní soud") žalobu o zaplacení částky 3 000 000 Kč s příslušenstvím, která byla vedena pod sp. zn. 7 C 199/2008.

4. Pokud jde o řízení vedené ve věci plnění ze směnky, tak zde krajský soud návrhu vedlejšího účastníka vyhověl a vydal směnečný platební

Sbirka_nalezu-91.indd 584 29.7.20 14:02

rozkaz ze dne 2. 7. 2008 č. j. 60 Sm 259/2008-8, jímž uložil stěžovateli, aby vedlejšímu účastníku zaplatil 130 000 Kč s příslušenstvím a nahradil mu náklady řízení. Stěžovatel proti tomuto platebnímu rozkazu podal dne 14. 7. 2008 námitky, avšak následně je svým podáním ze dne 6. 1. 2009 vzal v celém rozsahu zpět. Krajský soud proto svým usnesením ze dne 8. 1. 2009 č. j. 47 Cm 121/2008-22 řízení o námitkách zastavil, a dne 31. 1. 2009 tak směnečný platební rozkaz nabyl právní moci.

5. Poté, co se stěžovatel částečně zotavil z mozkové operace, napadl rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu, žalobou pro zmatečnost, která byla soudu doručena dne 16. 6. 2011. Dovolával se přitom zmatečnostního důvodu dle § 229 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), neboť tvrdil, že v původním řízení neměl procesní způsobilost a zároveň nebyl zastoupen opatrovníkem, byť pro svůj duševní stav nebyl schopen činit právní úkony. Krajský soud svým usnesením ze dne 5. 1. 2012 č. j. 47 Cm 121/2008-42 zrušil své dřívější usnesení, jímž bylo zastaveno řízení o námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu. Ze stěžovatelem předložených lékařských zpráv a znaleckých posudků z oboru zdravotnictví, odvětví neurochirurgie ze dne 14. 5. 2011, vypracovaného MUDr. Josefem Efflerem, a z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie a klinická psychologie ze dne 23. 5. 2011, vypracovaného MUDr. Vlastimilem Tichým a PhDr. Jiřím Klosem, Ph.D., jakož i revizního posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie, ze dne 18. 10. 2011, zpracovaného MUDr. Michalem Hesslerem, totiž zjistil, že se stěžovatel dne 29. 7. 2008 podrobil výše uvedené operaci mozku a podle znaleckých posudků nebyl v období jednoho roku před a v období jednoho roku po operaci (tj. v rozmezí 29. 7. 2007 až 29. 7. 2009) schopen pro svůj duševní stav činit právní úkony. V době vyhotovení znaleckých posudků (květen 2011) byla přitom jeho schopnost činit právní úkony stále ještě částečně snížena a při všech jeho úkonech byla nutná přítomnost právního zástupce. Byl však schopen chápat smysl soudního rozhodnutí. Krajský soud tedy měl žalobu pro zmatečnost za důvodnou, neboť v okamžiku zpětvzetí námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu stěžovatel nebyl dle znaleckých posudků v důsledku duševní poruchy schopen právně jednat.

6. K odvolání vedlejšího účastníka Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) svým usnesením ze dne 11. 12. 2012 č. j. 9 Cmo 72/2012-58 usnesení krajského soudu jako věcně správné potvrdil. Vedlejší účastník následně vzal svůj návrh na vydání směnečného platebního rozkazu v plném rozsahu zpět. Krajský soud proto svým usnesením ze dne 5. 3. 2013 č. j. 47 Cm 121/2008-70 směnečný platební rozkaz zrušil a řízení zastavil.

Sbirka_nalezu-91.indd 585 29.7.20 14:02

7. Pokud jde o řízení o žalobě na zaplacení 3 000 000 Kč, tak v něm rozhodl okresní soud rozsudkem pro uznání ze dne 4. 12. 2008 č. j. 7 C 199/2008-49, kterým stěžovateli uložil, aby vedlejšímu účastníku zaplatil předmětnou částku spolu s příslušenstvím a nahradil mu náklady řízení ve výši 235 787 Kč. Okresní soud tak rozhodl, neboť stěžovatel při jednání konaném dne 4. 12. 2008 uznal nárok vedlejšího účastníka co do důvodu i výše, a to včetně jím vyčíslených nákladů řízení. Rozsudek nabyl právní moci dne 18. 12. 2008.

8. Stěžovatel následně napadl také tento rozsudek žalobou pro zmatečnost (žaloba byla podána dne 7. 6. 2011). Namítal přitom, že v době zahájení původního řízení ani ve chvíli, kdy později před soudem uznal nárok žalobce, ani ke dni vyhlášení rozsudku pro uznání (obě skutečnosti se udály dne 4. 12. 2008) neměl procesní způsobilost a nebyl ani řádně zastoupen opatrovníkem, byť pro svůj duševní stav nebyl schopen činit právní úkony [§ 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř.]. Tato svá tvrzení doložil stejnými znaleckými posudky jako v případě výše uvedeného řízení o žalobě pro zmatečnost vedeného krajským soudem pod sp. zn. 47 Cm 121/2008. Okresní soud nejprve žalobu pro zmatečnost svým usnesením ze dne 12. 1. 2012 č. j. 7 C 105/2011-79 zamítl, neboť měl za to, že se stěžovateli nepodařilo prokázat, že byla podána včas (srov. § 234 odst. 2 o. s. ř.). K odvolání stěžovatele krajský soud svým usnesením ze dne 4. 4. 2013 č. j. 30 Co 9/2013-177 rozhodnutí okresního soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení s pokynem, aby doplnil dokazování v otázce, kdy odpadla překážka, pro kterou stěžovatel nemohl před soudem samostatně jednat.

9. Okresní soud následně doplnil dokazování o znalecký posudek znaleckého ústavu, 3. lékařské fakulty Univerzity Karlovy, z něhož vyplynulo, že stěžovatel v letech 2008–2011 byl v důsledku nádoru na mozku, jeho resekce a následných pooperačních komplikací stižen duševní poruchou (organický psychosyndrom s výrazným narušením kognitivních funkcí), která jej částečně omezovala ve schopnosti činit právní úkony, a nebyl tak ani způsobilý samostatně jednat před soudem. Tento stav byl přitom „přechodný, jeho začátek lze ohraničit obdobím minimálně 3 měsíce před operací (provedenou dne 29. 7. 2008), zlepšení psychického stavu nastalo prokazatelně v časovém intervalu mezi 23. 5. 2011 a 18. 10. 2011“. Okresní soud též znovu provedl dokazování znaleckými posudky. Dospěl pak k závěru, že žaloba pro zmatečnost byla podána včas. S ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu (viz např. usnesení ze dne 30. 10. 1997 sp. zn. 2 Cdon 1541/97 a usnesení ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. 21 Cdo 1637/2011) však nepovažoval závěry znalců za relevantní s ohledem na stěžovatelem uplatněný důvod zmatečnosti, neboť stěžovatel nebyl v rozhodné době (v průběhu řízení vedeného pod sp. zn. 7 C 199/2008, především pak v okamžiku, kdy uznal nárok žalobce) pravomocným rozhodnutím soudu zbaven ani

Sbirka_nalezu-91.indd 586 29.7.20 14:02

omezen ve způsobilosti k právním úkonům [viz ustanovení § 20 odst. 1 o. s. ř. spolu s § 8 a 10 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „o. z.")]. Neshledal tedy na straně stěžovatele nedostatek procesní způsobilosti [§ 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. *a contrario*], a žalobu pro zmatečnost proto svým ústavní stížností napadeným usnesením jako nepřípustnou zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení.

10. K odvolání stěžovatele krajský soud svým ústavní stížností napadeným usnesením rozhodnutí okresního soudu změnil pouze ve výroku o nákladech řízení, ve zbytku jej jako věcně správné potvrdil (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II).

11. Dovolání stěžovatele pak Nejvyšší soud odmítl částečně jako nepřípustné, neboť rozhodnutí krajského soudu bylo v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu (viz výše citovaná usnesení sp. zn. 2 Cdon 1541/97 a sp. zn. 21 Cdo 1015/2011 či usnesení ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. 21 Cdo 1637/2011), dle níž nejde o zmatečnost podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř., nebyl-li účastník řízení (v době před pravomocným skončením řízení předcházejícího vydání rozhodnutí soudu napadeného žalobou pro zmatečnost) zbaven způsobilosti k právním úkonům ani v ní omezen. Nejvyšší soud přitom neshledal důvod, aby byla rozhodná právní otázka posouzena jinak. Za důvodnou zároveň nepovažoval ani argumentaci stěžovatele usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2001 sp. zn. 20 Cdo 1190/99, neboť toto rozhodnutí na rozhodovanou věc nedopadá. Konečně v části, v níž stěžovatel namítal nesprávné hodnocení důkazů, odmítl Nejvyšší soud jeho dovolání pro vady, pro něž nelze v řízení pokračovat (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

12. Stěžovatel v ústavní stížnosti především namítal, že jeho žaloba pro zmatečnost neměla být zamítnuta, neboť již v době, kdy vedlejší účastník podal svou žalobu u okresního soudu, a po celou dobu, kdy řízení probíhalo, byl stižen duševní poruchou, a nebyl tak schopen právně jednat. Původní řízení tedy bylo stiženo vadou, neboť stěžovatel neměl procesní způsobilost a nebyl přitom řádně zastoupen opatrovníkem. V tomto směru stěžovatel obecným soudům vytýká především to, že se při výkladu ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. zabývaly pouze otázkou, zda byl stěžovatel v průběhu řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené žalobou pro zmatečnost, pravomocně omezen nebo zbaven způsobilosti k právním úkonům. Nepřihlédly však k tomu, že ze znaleckých posudků, které byly v řízení provedeny, jasně vyplynulo, že stěžovatel v předmětnou dobu trpěl duševní poruchou, pro kterou nebyl schopen samostatně činit právní úkony, a tím pádem ani samostatně jednat před soudem, přičemž nebyl řádně zastoupen opatrovníkem. Obecné soudy tudíž porušily právo stěžovatele

Sbirka_nalezu-91.indd 587 29.7.20 14:02

na soudní ochranu a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

13. Stěžovatel dále tvrdil, že k porušení jeho práva na spravedlivý proces došlo též rozhodnutím Nejvyššího soudu, kterým bylo odmítnuto jeho dovolání jako nepřípustné, ačkoli bylo učiněno v souladu s § 237 o. s. ř. Rozhodnutí Nejvyššího soudu tak považoval za svévolné. Nejvyšší soud dále nevzal v potaz jeho argumentaci usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2001 sp. zn. 20 Cdo 1190/99 a také odlišnou praxí krajského soudu a vrchního soudu, podle nichž je důvod zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (tj. pro nedostatek procesní způsobilosti) dán též v případech, kdy fyzická osoba nebyla pravomocně omezena ani zbavena způsobilosti k právním úkonům, avšak trpěla duševní poruchou způsobující neplatnost jejích právních úkonů (§ 38 odst. 2 o. z.). Konečně, stěžovatel z tohoto svého argumentu dovozuje též závěr o porušení principu legality všech napadených rozhodnutí obecných soudů (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny).

14. Ústavní soud vyzval okresní soud, krajský soud, Nejvyšší soud a vedlejšího účastníka, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili. Okresní a krajský soud ve svých vyjádřeních pouze odkázaly na odůvodnění rozhodnutí obecných soudů, které ve věci rozhodovaly (zejm. pak Nejvyššího soudu) s tím, že stížnost by měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

15. Nejvyšší soud ve svém vyjádření předně konstatoval, že o otázce, která je jádrem celé věci, tedy zda byl naplněn důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř., bylo obecnými soudy rozhodnuto v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu (viz výše bod 11). Dále měl za to, že odkaz stěžovatele na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2001 sp. zn. 20 Cdo 1190/99 je nepřípadný, neboť toto na jeho věc nedopadá, protože vychází z odlišných skutkových okolností. Nejvyšší soud dále též odmítl argumentaci stěžovatele rozhodnutími krajského soudu a vrchního soudu, která akceptovala podání žaloby pro zmatečnost z důvodu uvedeného v § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. i v případech, kdy účastník řízení nebyl pravomocně zbaven nebo omezen ve způsobilosti k právním úkonům, ale prokazatelně v rozhodné době trpěl duševní poruchou, pro niž nebyl schopen právně jednat a která působila neplatnost jeho právních úkonů. Tato rozhodnutí totiž Nejvyšší soud nepovažoval s ohledem na § 159a o. s. ř. za závazná. Konečně, Nejvyšší soud měl také za to, že jeho napadené usnesení bylo dostatečně odůvodněno, a nelze jej tedy považovat za svévolné. Základní práva stěžovatele tedy podle názoru Nejvyššího soudu nebyla porušena, a ústavní stížnost by tudíž měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

16. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovateli k replice, avšak ten pouze odkázal na svou argumentaci uplatněnou v ústavní stížnosti. Dodatečně se k ústavní stížnosti vyjádřil též vedlejší účastník řízení. Ten sdělil,

Sbirka_nalezu-91.indd 588 29.7.20 14:02

že nebude uplatňovat práva vedlejšího účastníka, výslovně se však své účasti na řízení nevzdal. Z obsahu jeho vyjádření vyplývá, že nesouhlasí s ústavní stížností a sdílí právní názory obecných soudů, jakož i výroky jejich rozhodnutí.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Dříve než Ústavní soud mohl přistoupit k vlastnímu přezkumu napadených rozhodnutí obecných soudů, musel se zabývat otázkou, zda podaná ústavní stížnost splňuje veškeré náležitosti dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu"). Dospěl přitom k závěru, že ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a splňuje také ostatní zákonné požadavky. Ústavní soud pak o ní rozhodl bez nařízení jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Vlastní přezkum

18. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v jeho věci interpretovaly důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Obecné soudy totiž dospěly k závěru, že důvod zmatečnosti podle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. není naplněn, nebyl-li účastník řízení v rozhodné době zbaven způsobilosti k právním úkonům ani v ní omezen (srov. též již výše citovaná usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1541/97, sp. zn. 21 Cdo 1015/2011 či sp. zn. 21 Cdo 1637/2011). Otázkou, kterou musel Ústavní soud posoudit, tedy je, zda je tato interpretace předmětného ustanovení také ústavně konformní, resp. zda neporušuje základní práva stěžovatele.

IV. a) Obecné principy přezkumu

19. Úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti, a nikoli kontrola „běžné" zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů veřejné moci porušena základní práva stěžovatele chráněná ústavním pořádkem, protože tato práva vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace.

20. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již také mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup, který používá sofistikované odůvodňování

Sbirka_nalezu-91.indd 589 29.7.20 14:02

k prosazení zřejmé nespravedlnosti. Neudržitelnou je pak zejména aplikace práva vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Mechanická aplikace mimo smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Obecné soudy nejsou absolutně vázány 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. Povinnost soudů nalézat právo přitom 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 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)].

21. Jinými slovy řečeno, soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, je namístě ji korigovat použitím dalších výkladových metod, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010, bod 21 (N 158/58 SbNU 345)].

22. Ústavní soud se též opakovaně vyjádřil, že doslovné lpění na splnění procesních podmínek a předpokladů příslušných procesních úkonů nesmí ve svém důsledku vést k nadměrnému formalismu, a tedy i k vytváření neústavních překážek bránících přístupu k soudu. V takových případech jde o porušení základního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz např. nález ze dne 21. 5. 2002 sp. zn. I. ÚS 89/02 (N 60/26 SbNU 135), nález sp. zn. I. ÚS 17/05 ze dne 4. 5. 2006 (N 95/41 SbNU 259), nález ze dne 22. 6. 1999 sp. zn. II. ÚS 217/98 (N 95/14 SbNU 283) nebo nález sp. zn. III. ÚS 133/03 ze dne 29. 1. 2004 (N 14/32 SbNU 123)]. Tyto závěry se vztahují též k rozhodování soudů o opravných prostředcích. V tomto směru lze též odkázat na nález sp. zn. III. ÚS 2264/13 ze dne 27. 3. 2014 (N 47/72 SbNU 531), v němž Ústavní soud uvedl, že realizace práva podat opravný prostředek sice podléhá zákonným podmínkám, avšak obecné soudy se i při výkladu a aplikaci těchto procesních podmínek musí vyhnout jak přehnanému formalismu, který by zasahoval do zásad spravedlivého procesu, tak i přílišné pružnosti, která by naopak vedla k odstranění zákonem stanovených procesních podmínek.

Sbirka_nalezu-91.indd 590 29.7.20 14:02

IV. b) Aplikace obecných principů na projednávaný případ

23. Úkolem Ústavního soudu v nyní rozhodované věci bylo tedy posoudit, zda je možné interpretaci zmatečnostního důvodu dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (tj. nedostatek procesní způsobilosti) zastávanou obecnými soudy považovat za ústavně konformní či nikoli. Jak přitom plyne z výše podaného shrnutí řízení před obecnými soudy, pro posouzení této otázky – a tedy i pro posouzení ústavní konformity napadených rozhodnutí obecných soudů – je s ohledem na časovou působnost norem občanského práva a norem civilního práva procesního rozhodná právní úprava účinná v době, kdy probíhalo řízení vedené okresním soudem pod sp. zn. 7 C 199/2008, v němž byl vydán žalobou pro zmatečnost napadený rozsudek pro uznání.

24. Dle ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. „žalobou pro zmatečnost může účastník napadnout pravomocné rozhodnutí soudu prvního stupně nebo odvolacího soudu, kterým bylo řízení skončeno, jestliže účastník řízení neměl procesní způsobilost nebo nemohl před soudem vystupovat (§ 29 odst. 2) a nebyl řádně zastoupen". Procesní způsobilost (způsobilost samostatně jednat před soudem) má v souladu s § 20 odst. 1 o. s. ř. každý v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti (způsobilost k právním úkonům). Úprava procesní způsobilosti je tedy navázána na hmotněprávní úpravu způsobilosti k právním úkonům [dnešní terminologií se jedná o svéprávnost, viz § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „NOZ")].

25. V případě stěžovatele tedy bylo otázkou, jak naložit s fyzickou osobou, která sice nebyla pravomocným rozhodnutím soudu omezena ani zbavena způsobilosti k právním úkonům, avšak v rozhodné době trpěla duševní poruchou, která měla za následek neplatnost jejího právního jednání (§ 38 odst. 2 o. z.). Obecné soudy se přitom ve věci stěžovatele striktně držely gramatického výkladu výše rekapitulované právní úpravy. S odkazem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího soudu (viz bod 18) přitom dospěly k závěru, že důvod zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. není naplněn, nebyl-li účastník řízení (v době před pravomocným skončením řízení předcházejícího vydání rozhodnutí soudu napadeného žalobou pro zmatečnost) zbaven způsobilosti k právním úkonům ani v ní omezen. Tento důvod zmatečnosti tedy podle obecných soudů nekryje jednání osoby, která sice nebyla pravomocně omezena či zbavena ve způsobilosti k právním úkonům, nicméně prokazatelně v rozhodné době trpěla duševní poruchou způsobující neplatnost jejích právních úkonů (§ 38 odst. 2 o. z.). Stěžovatelovu žalobu pro zmatečnost proto jako nepřípustnou zamítly.

26. Jak již bylo uvedeno výše, obecné soudy se ve své rozhodovací činnosti nemohou omezit na pouhý mechanický výklad a aplikaci podústavního práva, aniž by zároveň nedomýšlely praktické dopady jimi přijatého

Sbirka_nalezu-91.indd 591 29.7.20 14:02

výkladu právní normy, který nesmí vést k iracionálním či dokonce absurdním důsledkům. Úkolem obecných soudů bylo naopak nalézt rozumné a spravedlivé řešení ve specifické situaci stěžovatele, a to pomocí ústavně konformního výkladu a aplikace § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. tak, aby byl zachován účel (legitimní cíl), k jehož naplnění má předmětné ustanovení směřovat. Tímto účelem je ochrana práv osob stižených duševní poruchou, resp. napravení vady řízení spočívající v neposkytnutí dostatečné ochrany osobě, která v řízení není schopna jednat samostatně (v tomto případě se jedná o právo na přístup k soudu a na spravedlivý proces a také právo vlastnické). Tuto povinnost však obecné soudy ve stěžovatelově věci nesplnily.

27. Ke stejnému závěru dospěla též komentářová literatura. Podle ní je třeba výklad § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. podaný ve věci stěžovatele obecnými soudy překonat. „Právní úpravu, jež by napadení rozhodnutí vydaného v řízení s osobou stiženou duševní poruchou, jež ji činí nezpůsobilou právně jednat, aniž by tato byla zastoupena, nesankcionovala, není možné akceptovat. […] Řešení je proto možné hledat v extenzivním výkladu § 229 odst. 1 písm. c), a to s přihlédnutím k jeho účelu, jímž je napravení vady řízení spočívající v neposkytnutí dostatečné ochrany osobě, která v řízení není schopna jednat samostatně“ (Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Šínová, R. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 92, bod 48).

28. Citovaný komentář sice vychází z právní úpravy svéprávnosti obsažené v NOZ, avšak závěry z něj plynoucí jsou bezesporu uplatnitelné i v nyní rozhodovaném případě. Podstatná změna hmotněprávní úpravy svéprávnosti [nově upravující řadu tzv. podpůrných opatření (viz § 38 až 65 NOZ), nepřipouštějící úplné zbavení svéprávnosti, a považující tudíž omezení svéprávnosti za prostředek *ultima ratio* k ochraně práv fyzické osoby stižené duševní poruchou (viz § 55 a 57 NOZ)], nemění nic na účelu, k jehož naplnění směřuje zmatečnostní důvod zakotvený v § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tj. ochrana práv osob stižených duševní poruchou, resp. napravení vady řízení spočívající v neposkytnutí dostatečné ochrany osobě, která v řízení není schopna samostatně jednat.

29. Dále je též třeba mít na paměti, že omezení, resp. zbavení způsobilosti k právním úkonům, a bezprostředně na ně také navázané omezení, resp. zbavení procesní způsobilosti, nejsou jedinými prostředky směřujícími k ochraně práv osoby stižené duševní poruchou, které náš právní řád zná. Hmotné právo totiž předpokládá také situaci, kdy osoba sice nebyla pravomocně omezena ani zbavena způsobilosti k právním úkonům, avšak přesto není pro duševní poruchu schopna činit právní úkony (právně jednat). Občanské právo hmotné takovýto nedostatek (vadu) právního jednání fyzické osoby spojuje se stejnými následky jako v případě právního jednání osoby omezené, resp. zbavené způsobilosti k právním úkonům, tj.

Sbirka_nalezu-91.indd 592 29.7.20 14:02

sankcionuje jej absolutní neplatností (viz § 38 odst. 2 o. z., k témuž závěru směřuje také § 581 NOZ). Ústavní soud již v tomto směru konstatoval (vycházeje z nové koncepce svéprávnosti v NOZ a také z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením), že „na institut neplatnosti právního jednání z důvodu, že osoba jednala v duševní poruše (§ 38 odst. 2 starého občanského zákoníku a věta druhá § 581 nového občanského zákoníku), je tedy nutno pohlížet jako na jeden z institutů, jejichž účelem je chránit osoby s duševním postižením […]. Je totiž nutno zajistit, aby osoby s postižením mohly reálně požívat svých práv, včetně například práva na ochranu majetku […]. Toto jejich právo musí stát zajistit i přijetím vhodného legislativního rámce, do něhož v daném kontextu patří i institut neplatnosti právního jednání učiněného v duševní poruše“ [viz nález sp. zn. I. ÚS 173/13 ze dne 20. 8. 2014, bod 27 (N 156/74 SbNU 333)].

30. Jak plyne z výše uvedeného, ustanovení § 38 odst. 2 o. z. (resp. ani jeho obdoba v § 581 NOZ) nemá svůj explicitní odraz v textu ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Občanský soudní řád tuto situaci s ohledem na právní úpravu procesní způsobilosti obsaženou v § 20 odst. 1 o. s. ř. nepostihuje. Ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 173/13 však Ústavní soud dovodil pozitivní závazek státu zajistit práva osob stižených duševní poruchou též prostřednictvím přijetí vhodné (dostatečné) právní úpravy zajišťující ochranu práv těchto osob. Tento závazek se jistě promítá také do úpravy procesních pravidel a osobě stižené duševní poruchou je třeba také zajistit účinný přístup ke spravedlnosti (čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením).

31. Právní úprava procesní způsobilosti a na ni navazující důvod zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. jsou však v tomto ohledu zjevně deficitní. Vedou totiž k absurdním důsledkům, neboť dle hmotného práva je právní jednání osoby stižené duševní poruchou, která ji činí k takovému jednání neschopnou, absolutně neplatné. Zároveň však z hlediska práva procesního, nebyla-li tato osoba pravomocně omezena či zbavena způsobilosti k právním úkonům, tak má plnou procesní způsobilost a může samostatně vystupovat před soudem se všemi důsledky z toho plynoucími. Vyjde-li duševní porucha účastníka řízení v průběhu řízení najevo, o. s. ř. v zásadě umožňuje soudu, aby inicioval řízení ve věci způsobilosti k právním úkonům (srov. úpravu dříve zakotvenou v § 186 a násl. o. s. ř. a nyní účinnou úpravu řízení ve věcech svéprávnosti v § 34 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů), anebo aby účastníku ustanovil opatrovníka (dle § 29 odst. 3 o. s. ř.).

32. Duševní porucha však nemusí být vždy soudu seznatelná a může být zjištěna až po pravomocném ukončení řízení. Dosavadní soudní praxe přitom odmítala pod důvod zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. podřadit také jednání osoby prokazatelně jednající v duševní poruše,

Sbirka_nalezu-91.indd 593 29.7.20 14:02

jestliže tato osoba nebyla pravomocně omezena ani zbavena způsobilosti k právním úkonům. Vycházela totiž pouze z formalistického a čistě gramatického výkladu ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a zcela abstrahovala od jeho již zmíněného účelu. Při výkladu předmětného ustanovení je však třeba k tomuto účelu přihlédnout a vyložit jej v souladu s ním. V tomto směru je jedinou ústavně konformní interpretací předmětného ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (a s ním spojeného § 20 odst. 1 o. s. ř.) taková intepretace, podle níž nemá procesní způsobilost ani osoba, která sice v rozhodné době nebyla pravomocně omezena nebo zbavena ve způsobilosti k právním úkonům, avšak v důsledku duševní poruchy nebyla schopná samostatně právně jednat a nebyla přitom náležitě zastoupena opatrovníkem, resp. při jednání advokátem s procesní plnou mocí. Tento výklad přitom neplatí pouze pro případy, na něž se vztahuje úprava způsobilosti k právním úkonům dle o. z. (jako tomu bylo v nyní rozhodovaném případě), ale také (a tím spíše) pro případy, na něž dopadá aktuální úprava svéprávnosti obsažená v NOZ.

33. Výše uvedené závěry se vztahují též na případ stěžovatele. Stěžovatel se svou žalobou pro zmatečnost domáhal zrušení rozsudku pro uznání, který vydal okresní soud dne 4. 12. 2008 č. j. 7 C 199/2008-49, a kterým mu bylo uloženo, aby zaplatil vedlejšímu účastníku částku 3 000 000 Kč spolu s příslušenstvím a nahradil mu náklady řízení ve výši 235 787 Kč. Ze znaleckých posudků přitom později nesporně vyplynulo, že stěžovatel byl v průběhu tohoto řízení stižen duševní poruchou, v jejímž důsledku nebyl schopen právně jednat (činit právní úkony, § 38 odst. 2 o. z.) a zároveň nebyl řádně zastoupen opatrovníkem. Stěžovatel tak jednal před soudem samostatně (formálně byl sice zastoupen advokátem, ten však nebyl na jednání soudu přítomen), uznal dluh vedlejšího účastníka co do důvodu a výše a okresní soud následně rozhodl rozsudkem pro uznání.

34. V rámci řízení o žalobě pro zmatečnost pak obecné soudy uvedly, že v této situaci se stěžovatel nemůže dovolávat důvodu zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť v průběhu původního řízení nebyl pravomocným rozhodnutím soudu ani omezen, ani zbaven způsobilosti k právním úkonům. Obecné soudy sice provedly dokazování jak znaleckými posudky předloženými stěžovatelem, tak posudky jimi ustanoveného znaleckého ústavu, avšak závěry z nich plynoucí považovaly za relevantní pouze pro posouzení včasnosti žaloby pro zmatečnost, a nikoli pro posouzení toho, zda byl v případě stěžovatele dán důvod zmatečnosti dle § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Žalobu pro zmatečnost proto jako nepřípustnou zamítly. Tento výklad ustanovení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. zastávaný obecnými soudy však nelze hodnotit jinak než jako neudržitelný, neboť zcela abstrahuje od náležitého účelu a vede k absurdním a také protiústavním důsledkům. Obecné soudy tak zvolily přepjatě formalistický výklad ustano-

Sbirka_nalezu-91.indd 594 29.7.20 14:02

vení § 229 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a upřednostnily jej před výše popsaným ústavně konformním výkladem, vycházejícím z účelu předmětného ustanovení a šetřícím práva stěžovatele. Tím porušily základní práva stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

V. Závěr

35. Vycházeje ze shora uvedeného, dospěl Ústavní soud k závěru, že obecné soudy porušily základní práva stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Obecné soudy budou v dalším řízení vázány právním názorem Ústavního soudu a budou přitom muset věc znovu posoudit a rozhodnout o stěžovatelově žalobě pro zmatečnost s náležitým přihlédnutím k závěrům plynoucím ze znaleckých posudků.

Sbirka_nalezu-91.indd 595 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 596 29.7.20 14:02

Č. 204
K účasti ekologických spolků ve správních řízeních o deliktech jiných osob proti přírodě a krajině

1. Právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, umožňuje výklad, podle kterého je řízení o správních deliktech v části, která se týká posouzení zakázanosti zásahů proti přírodě a krajině, řízením „při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny" chráněné podle zákona o ochraně přírody.

2. Ústavní soud nijak nezpochybňuje Nejvyšším správním soudem zdůrazněnou specifickou povahu správního řízení, které je vedeno ve věci správního deliktu, resp. význam procesních práv osoby ze správního deliktu obviněné. Na druhou stanu však Nejvyšší správní soud řádně nezdůvodnil, proč s odkazem na principy správního trestání je nezbytné ekologický spolek z možnosti účasti na řízení o správních deliktech proti přírodě a krajině vyloučit úplně, resp. nezabýval se otázkou, zda z důvodu ochrany práv obviněného ze správního deliktu nepostačí případná procesní práva stěžovatelky za tímto účelem pouze odpovídajícím způsobem zúžit (výkladem § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka – ze dne 18. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 1685/17 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic, se sídlem Údolní 33, Brno, zastoupené JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017 č. j. 7 As 311/2016-31, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016 č. j. 6 A 124/2012-63, rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 1. 2012 č. j. 18/510/12-2 O 1/12 a proti přípisu České inspekce životního prostředí ze dne 13. 9. 2011 č. j. ČIŽP/42/OOP/1106446.010/11/CJL o neúčastenství stěžovatelky v řízení o správních deliktech na úseku ochrany přírody a krajiny.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Sbirka_nalezu-91.indd 597 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Rekapitulace dosavadního průběhu řízení

1. Česká inspekce životního prostředí (dále též jen „ČIŽP") přípisem ze dne 13. 9. 2011 č. j. ČIŽP/42/OOP/1106446.010/11/CJL (dále jen „přípis ČIŽP") stěžovatelce sdělila, že není účastníkem správního řízení zahájeného oznámením ze dne 24. 8. 2011 č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.001/11/CJL, podle kterého se Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO") měla jednak dopustit nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů – rušení tetřeva hlušce v období hnízdění a vyvádění mláďat a způsobení změn některých jeho biotopů na území Národního parku Šumava (dále jen „NP Šumava") a dále měla vykonávat činnost zakázanou ve zvláště chráněném území – hospodaření na pozemcích v NP Šumava způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Uvedeným jednáním měla Správa NP a CHKO naplnit skutkové podstaty správních deliktů podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění, (dále také jen jako „řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO").

2. Stěžovatelka se svého účastenství v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO dovolávala na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění, (dále jen „ZOPK"), podle kterého občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 tohoto ustanovení účastnit se řízení podle ZOPK. Přitom § 70 odst. 2 ZOPK stanoví, že „občanské sdružení … jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny …, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí". ČIŽP v napadeném přípise uvedla, že řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO není správním řízením, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť jde o správní řízení o uložení pokuty.

3. Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 25. 1. 2012 č. j. 18/510/12-2 O 1/12 (dále jen „rozhodnutí ministerstva") zamítlo odvolání stěžovatelky a potvrdilo přípis ČIŽP, podle kterého stěžovatelka není účastníkem řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO. Za správní řízení, v němž „mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny" ve smyslu shora citovaného § 70 odst. 2 ZOPK, považuje ministerstvo takové

Sbirka_nalezu-91.indd 598 29.7.20 14:02

správní řízení, jehož předmětem je činnost či záměr, které by mohly přivodit nepříznivé dopady na přírodu nebo krajinu, ohrozit nebo zhoršit jejich stav. Správní trestání je však podle ministerstva prostředkem státního donucení k chování v souladu se zákonem. Řízení o uložení pokuty je řízením směřujícím k ochraně přírody a krajiny, nikoliv k jejímu ohrožení nebo poškození, tzn. nemůže jím dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.

4. Stěžovatelka napadla rozhodnutí ministerstva žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 10. 2016, č. j. 6 A 124/2012-63 (dále jen „rozsudek městského soudu") zamítl. Městský soud uvedl, že řízení o uložení pokuty za správní delikt je zahajováno tehdy, jestliže k zásahu do zákonem chráněných zájmů již došlo, a jeho předmětem je prioritně zájem na tom, aby právnické či fyzické osoby dodržovaly zákonem stanovené povinnosti. Pro případ, že tuto povinnost poruší, upravuje zákon možnost uložení sankce. Byť nelze v případě porušení povinnosti stanovené v ZOPK a následného uložení sankce podle § 88 ZOPK zcela oddělit správní trestání od zájmů na ochraně přírody a krajiny, jedná se pouze o souvislost mezi zájmy na ochraně přírody a krajiny a zájmy na dodržování povinností stanovených tímto zákonem. Vzhledem k tomu, že v řízení o uložení pokuty nemůže být orgánem ochrany přírody rozhodováno o záležitostech, které mají bezprostřední dopad na stav přírody a krajiny, není dán prostor pro účast spolků založených s cílem ochrany přírody a krajiny (dále jen „ekologický spolek").

5. Následnou kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2017 č. j. 7 As 311/2016-31 zamítl (dále jen „rozsudek Nejvyššího správního soudu"). Ztotožnil se s ministerstvem a městským soudem v tom, že spojení „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona" poukazuje na prospektivní povahu řízení, jichž se mají ekologické spolky účastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoliv o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl. K přistupování dalších subjektů do řízení o správním deliktu a přiznávání jim v takovém řízení práva, s nimiž příslušná procesní úprava výslovně nepočítá, je třeba přistupovat nanejvýš zdrženlivě. Zatímco tak v těch řízeních, na něž § 70 ZOPK skutečně dopadá, podporuje účast ekologických spolků výše zmíněnou vyváženost zastoupení protichůdných zájmů, připuštění takové zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by mohlo způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu.

II. Rekapitulace ústavní stížnosti

6. Proti přípisu ČIŽP, rozhodnutí ministerstva a rozsudkům městského soudu a Nejvyššího správního soudu stěžovatelka brojila ústavní

Sbirka_nalezu-91.indd 599 29.7.20 14:02

stížností pro porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 odst. 2, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 20, 21, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

7. Stěžovatelka namítá, že k porušení jejích shora uvedených ústavně zaručených práv došlo v důsledku vadné aplikace podmínek účasti spolků ve správních řízeních podle § 70 ZOPK. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu jsou vytvářena kritéria pro účastenství environmentálních spolků ve správních řízeních, která nejsou v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsažena. Přitom jediným rozhodným hlediskem obsaženým v předmětném ustanovení je byť i jen potenciální dotčení zájmů ochrany přírody a tento znak sankční řízení vedené podle § 88 ZOPK naplňuje. Vymáhání dodržování právních norem zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za zájem ochrany přírody a krajiny. Spadají tam proto i sankční řízení v rámci správního trestání, která zároveň působí jako generální i individuální prevence dalšího protiprávního poškozování přírody a krajiny, neboť se v nich rozhoduje např. o tom, kterou činnost je nutné považovat za porušení základních ochranných podmínek zvláště chráněných území. Řešení těchto otázek má pak zásadní význam pro správu a jiné lidské aktivity uskutečňované v chráněných územích nebo ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů a rostlin. Účelem správního trestání je prosazovat obsah norem správního práva, které v daném případě zavádějí určitým přírodním fenoménům ochranný režim, a případnou represí odrazovat od jejich porušování. Uplatňováním sankčních ustanovení ZOPK se tedy zároveň uplatňují zájmy na ochraně přírody a krajiny.

8. Stěžovatelka odmítá závěr Nejvyššího správního soudu, podle kterého nepřípustnost účasti environmentálních spolků v řízeních podle § 88 ZOPK na základě § 70 téhož zákona vyplývá z toho, že jde o řízení, na něž se vztahují principy uplatňované v přestupkovém řízení i v trestním právu. Stěžovatelka namítá, že rozsudek Nejvyššího správního soudu blíže nevysvětluje, které konkrétní principy by měly účasti spolků bránit, resp. v čem by mělo spočívat ohrožení práv obviněného ze správního deliktu, a dodává, že vlastní účast environmentálního spolku neomezuje procesní práva obviněného ze správního deliktu. Stěžovatelka v této souvislosti uvádí, že nabytím postavení účastníka řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO sledovala to, aby mohla uplatňovat s tím související práva, jako je právo navrhovat důkazy nebo brojit proti nečinnosti správního orgánu. Současně Nejvyšší správní soud podle stěžovatelky nevysvětlil, proč tato specifika správního trestání, vylučující stěžovatelku z účasti na předmětném řízení, se neuplatňují i v případech účasti obcí podle § 71 odst. 3 ZOPK, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Pro

Sbirka_nalezu-91.indd 600 29.7.20 14:02

údajné zhoršení postavení osoby obviněné ze správního deliktu nehraje žádnou roli, zda ostatní účastníci mají soukromoprávní nebo veřejnoprávní povahu, neboť v řízení mají stejná práva.

9. Stěžovatelka dále upozorňuje na to, že výklad – umožňující environmentálním spolkům vystupovat ve smyslu § 70 ZOPK jako účastník řízení o správních deliktech podle téhož zákona – je v souladu s 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., (dále jen „Aarhuská úmluva"), podle kterého má být osobám z řad veřejnosti zaručeno právo přístupu do správních řízení, která se týkají porušování vnitrostátních právních norem na ochranu životního prostředí. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle které, je-li možné vyložit vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy [nález ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) nebo nález ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (N 185/79 SbNU 97)].

10. Pokud jde o přípis ČIŽP, rozhodnutí ministerstva a rozsudek městského soudu, stěžovatelka v závěru ústavní stížnosti konstatuje, že také jimi bylo shora uvedeným způsobem do jejích ústavně zaručených práv a svobod zasaženo, a dodává, že rozsudek Nejvyššího správního soudu přímo také zmiňuje, že se Nejvyšší správní soud v řešené otázce ztotožňuje s městským soudem i ministerstvem.

III. Vyjádření účastníků řízení

11. Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud, Městský soud v Praze, Ministerstvo životního prostředí a Českou inspekci životního prostředí jako účastníky řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

12. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 26. 7. 2018 uvedl, že stěžovatelka ve své ústavní stížnosti obsáhle polemizuje se závěrem Nejvyššího správního soudu, že ekologické spolky se nemohou podle § 70 ZOPK domáhat účastenství v řízení o uložení pokuty jiným právnickým a fyzickým osobám, neboť jim nepřísluší, aby se domáhaly role jakéhosi univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud nepokládá za vhodné, aby nad rámec svého rozsudku znovu reagoval na tuto polemiku ohledně výkladu § 70 a § 88 odst. 2 ZOPK a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stejně tak podle Nejvyššího správního soudu mu nepřísluší, aby se vyjadřoval k tomu, zda jeho vlastní rozsudek je dostatečně srozumitelný, a splňuje tak požadavky na odůvodnění soudních rozhodnutí ve smyslu čl. 36 Listiny. Nejvyšší správní soud se domnívá, že srozumitelně vypořádal všechny stěžovatelčiny námitky. Nejvyšší správní soud proto pouze upozorňuje, že podle jeho názoru

Sbirka_nalezu-91.indd 601 29.7.20 14:02

předkládaná věc zcela postrádá ústavní rozměr, neboť články Listiny, na něž stěžovatelka poukazuje, se s předmětem tohoto řízení věcně zcela míjejí. Stěžovatelka se domáhá v ústavní stížnosti buď práv, která na věc vůbec nedopadají, nebo práv, jejichž není nositelkou. Ve zbytku pak pouze polemizuje s přesvědčivostí argumentace Nejvyššího správního soudu na zákonné úrovni, k té už však Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší cokoli dodávat nad rámec odůvodnění rozsudku napadeného ústavní stížností. Nejvyšší správní soud proto navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, popřípadě zamítnuta pro nedůvodnost.

13. Městský soud v Praze ve svém vyjádření ze dne 8. 8. 2018 odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Námitky vyslovené v ústavní stížnosti jsou podle městského soudu obdobné se žalobními námitkami a městský soud neshledává důvod ke změně dříve vysloveného právního názoru. K tomu městský soud dodává, že správní trestání je třeba odlišovat od jiných řízení, jejichž předmětem jsou zájmy na ochraně přírody a krajiny.

14. Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření ze dne 23. 7. 2018 odkazuje na své vyjádření ke kasační stížnosti, kterou v posuzované věci stěžovatelka podala. Nad rámec uvedeného dále poukazuje na rozdílné znění ustanovení týkajícího se účasti obcí v sankčních řízeních a ustanovení týkajícího se účasti spolků. Zatímco v případě spolků jde o účast v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, v případě obcí jde o řízení podle tohoto zákona. Zákonodárce tedy podmínky účasti formuluje různě. Ministerstvo dále upozorňuje také na novou úpravu správního trestání zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, kde je okruh účastníků vymezen v § 68. V současné době Ministerstvo životního prostředí a ostatní orgány ochrany přírody považují vymezení účastníků v citovaném ustanovení za výčet taxativní. Proto v současnosti orgány ochrany přírody nepovažují spolky, ale již ani obce za účastníky řízení podle § 88 ZOPK. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo životního prostředí uvádí, že se ztotožňuje se závěry napadených rozsudků Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, které považuje za správné a přesvědčivé. Navrhuje proto, aby byla ústavní stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

15. Česká inspekce životního prostředí ve vyjádření ze dne 25. 7. 2018 pouze odkázala na odůvodnění rozhodnutí, která byla ústavní stížností napadena.

16. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelce na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka zaslala repliku až po uplynutí stanovené lhůty; reagovala v ní zejména na vyjádření Nejvyššího správního soudu. Porušení

Sbirka_nalezu-91.indd 602 29.7.20 14:02

čl. 3 odst. 1 Listiny podle ní spočívá v tom, že jí bylo zcela zabráněno účastnit se předmětného správního řízení na rozdíl od dotčených obcí. K tomu stěžovatelka uvádí, že pokud s některými subjekty správní orgány v určitém řízení jako s účastníky řízení jednají a jiným účastníkům bez právního důvodu účasti v řízení brání, jde o postup v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny. K závěru Nejvyššího správního soudu o nežádoucí roli ekologického spolku jako univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů stěžovatelka uvedla, že se nedomáhá toho, aby jí bylo přiznáno právo sankční řízení závazným způsobem zahajovat, ale jde jí o to, aby s ní správní orgány v daném řízení jednaly jako s účastníkem řízení a aby mohla uplatňovat práva s tím spojená. Stěžovatelka dále opakuje, že napadenými rozhodnutími došlo rovněž k porušení práva podílet se na správě věcí veřejných a zasažena byla také svoboda sdružovací. Závěrem své repliky stěžovatelka zdůrazňuje, že předmětné správní řízení bylo jediným, které se v souvislosti s předmětným zásahem do přírody a krajiny vedlo a kterého se mohla stěžovatelka jako účastník řízení účastnit.

IV. Posouzení ústavní stížnosti

17. Podstatou ústavní stížnosti, kterou se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zabýval, je otázka, zda v důsledku závěru Nejvyššího správního soudu ohledně otázky účastenství stěžovatelky v řízení o správním deliktu Správy NP a CHKO nedošlo k tvrzenému zásahu do základních práv stěžovatelky.

18. Ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK zní takto: „Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení."

19. Podle odst. 2 věty první § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny: „Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen ‚občanské sdružení'), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí."

IV. a) Obecná východiska pro řešení posuzované věci

20. Základem pro závěr Nejvyššího správního soudu bylo posouzení otázky, zda řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO lze podřadit

Sbirka_nalezu-91.indd 603 29.7.20 14:02

pod pojem „správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny“.

21. Podle Nejvyššího správního soudu § 70 odst. 2 ZOPK ve slovech „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“ poukazuje na prospektivní povahu řízení, jichž se mají ekologické spolky účastnit, tedy že se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, a jde tedy o dotčení, kterému jde ještě zabránit, přičemž tento zvažovaný budoucí zásah je konkrétní. Podle Nejvyššího správního soudu proto nemůže jít o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl, resp. dotčení nelze spatřovat v posuzování správního deliktu, ke kterému již došlo, a to ani v podobě obecného preventivního působení na adresáty právních norem, neboť takové dotčení by mohlo směřovat jedině ke konkrétnímu zvažovanému budoucímu zásahu.

22. Ústavní soud předesílá, že tato Nejvyšším správním soudem zvolená interpretace představuje pouze jednu z možných variant výkladu § 70 odst. 2 ZOPK. Znění § 70 odst. 2 ZOPK nevylučuje, aby mohla být pod pojem „správní řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“ podřazena i řízení o správním deliktu [*a contrario* výslovné vyloučení správních řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), (§ 70 odst. 2 ZOPK) a výslovné vyloučení správních řízení přímo souvisejících se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu (§ 90 odst. 3 zákona ZOPK)]. A to na rozdíl např. od slovenské právní úpravy, kde podle výslovného znění § 82 odst. 8 zákona č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se ekologické spolky nestávají účastníky řízení o správních deliktech.

23. Ústavní soud k výkladu § 70 odst. 2 ZOPK ze strany Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že ani nesprávná, resp. jím nesdílená interpretace procesního či hmotněprávního ustanovení zákona obecnými soudy zásadně bez dalšího nemůže založit porušení základního práva na spravedlivý proces (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 641/14 ze dne 7. 8. 2014; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Taková interpretace by mohla být důvodem zrušení rozhodnutí pouze tehdy, pokud by zasáhla některé z ústavních hmotných subjektivních práv [srov. nález sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149)]. Ústava nechrání „základní právo na účastenství ve správním řízení“. Proto by ani Ústavním soudem nesdílený výklad správního soudu, zda stěžovatelka jako ekologický spolek je podle § 70 odst. 3 ZOPK účastníkem řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO, bez dalšího nezakládal důvod pro zásah

Sbirka_nalezu-91.indd 604 29.7.20 14:02

Ústavního soudu (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 641/14 ze dne 7. 8. 2014 a usnesení sp. zn. III. ÚS 640/14 ze dne 18. 9. 2014).

24. V souvislosti s účastenstvím podle § 70 odst. 3 ZOPK je však významný čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož promítnutí do českého právního řádu se uskutečnilo mimo jiné zařazením § 70 odst. 3 ZOPK do českého právního řádu. Podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy „každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí".

25. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost – srov. věc 26/62, *Van Gend en Loos* (1963) ECR 1 či věc C-8/81, *Becker v. Finanzamt MünsterI. Innenstadt* (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, *Parfums Christian Dior SA* (2000) ECR I-11307, body 47 až 48].

26. Je proto zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy (viz čl. 10 Ústavy) z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy [k této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08].

27. Potřebu přihlížet k ustanovením Aarhuské úmluvy jako k interpretačnímu pramenu a na základě eurokonformního výkladu upřednostnit takový výklad, který je souladný s Aarhuskou úmluvou, ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku (bod 29 odůvodnění). Dále však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle ZOPK.

28. Ústavní soud s tímto závěrem Nejvyššího správního soudu souhlasí a dodává, že účastenství ekologických spolků v řízeních o správních deliktech záleží na konkrétních vnitrostátních právních úpravách, přičemž pokud ekologickým spolkům vyloučí přístup do těchto řízení, samo o sobě

Sbirka_nalezu-91.indd 605 29.7.20 14:02

to nepředstavuje nedodržení Aarhuské úmluvy. Ústavní soud však současně připomíná, že za situace, pokud právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK dovoluje – vedle Nejvyšším správním soudem zvoleného restriktivního výkladu – rovněž výklad, který daným způsobem nezužuje případy řízení, kterých se mohou ekologické spolky účastnit, bylo povinností Nejvyššího správního soudu s ohledem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy náležitě odůvodnit, proč byl upřednostněn restriktivní výklad, který vytváří v zákoně výslovně neuvedenou výjimku, zužující v úvahu připadající typy správních řízení, jichž se mohou ekologické spolky podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit.

IV. b) Řešení posuzované věci

29. Pokud jde o skutkovou podstatu správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, ta je naplněna porušením zákazů stanovených v § 50 ZOPK, nebyla-li z nich povolena výjimka podle § 56 ZOPK. Obdobně k naplnění skutkové podstaty podle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK dochází činností, která porušuje zákaz stanovený v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, pokud k ní nebyla povolena výjimka podle § 43 ZOPK.

30. Podle názoru Ústavního soudu se řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nedotýká zájmů ochrany přírody a krajiny jen v podobě obecného preventivního působení na adresáty právních norem, jak v odůvodnění napadeného rozsudku konstatuje Nejvyšší správní soud. V řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO došlo ze strany ČIŽP k posouzení, zda jednání Správy NP a CHKO bylo protiprávní, resp. zda šlo o činnosti zakázané [podle § 16 odst. 1 písm. a) a § 50 ZOPK], k jejichž výkonu jsou potřebná příslušná povolení (podle § 43 a 56 ZOPK). Posouzení této otázky přitom v projednávané věci není významné jen z toho hlediska, zda dřívějším jednáním již došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (retrospektivní aspekt), jak v napadeném rozsudku akcentuje Nejvyšší správní soud, a to z následujících důvodů.

31. Ústavní soud poukazuje na to, že pokud by okamžiku zahájení provádění předmětných činností Správy NP a CHKO předcházela správní řízení o povolení výjimek ze zákonem stanovených zákazů (§ 43 a 56 ZOPK), byla by ona těmi správními řízeními, jejichž předmětem by bylo posouzení, zda a případně v jakém rozsahu jsou plánované činnosti zákonem zakázány, resp. zda je k jejich provedení vůbec povolení nutné. V nyní posuzovaném případě je však řízením, v rámci kterého dochází ze strany orgánu ochrany přírody poprvé k posouzení, zda je předmětná činnost zákonem zakázána, až řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO.

32. V této souvislosti lze dále poukázat také na § 86 ZOPK, na jehož základě orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí, kterým se ukládají opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů do přírody a krajiny.

Sbirka_nalezu-91.indd 606 29.7.20 14:02

Uvedené rozhodnutí lze vydat pouze v případě, kdy k poškození, zničení či nedovolené změně části přírody došlo protiprávním jednáním. Opatření podle § 86 ZOPK tak mohou být ukládána i rozhodnutím vydaným v bezprostřední návaznosti na rozhodnutí o správním deliktu, obsahujícím závěr o protiprávnosti určitého zásahu do přírody a krajiny.

33. S ohledem na shora uvedené lze proto shrnout, že pokud bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO prvním správním řízením, jehož předmětem bylo posouzení otázky protiprávnosti, resp. zakázanosti dané činnosti Správy NP a CHKO, byla tak předmětem tohoto správního řízení otázka, která mohla být – a v případě zjištěné protiprávnosti i měla být – posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů (§ 43 a 56 ZOPK). Závěr ČIŽP v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO o tom, zda je předmětná činnost Správy NP a CHKO zákonem zakázána, má tak v posuzovaném případě přímý vliv na to, jestli v takové činnosti může Správa NP a CHKO (nebo další osoby) bez příslušných povolení pokračovat nebo ji bez povolení v budoucnu opakovat, tedy aniž by muselo být řízení o povolení výjimek vedeno. Současně posouzení zakázanosti předmětného zásahu Správy NP a CHKO poprvé v řízení o správních deliktech do značné míry předurčuje, resp. má přímý vliv na to, zda bude v navazujícím správním řízení uložena povinnost navrátit zasaženou přírodu do původního stavu nebo provést přiměřená náhradní opatření k nápravě (§ 86 ZOPK).

34. Ústavní soud ve světle shora uvedeného činí dílčí závěr, že právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK umožňuje výklad, podle kterého je řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO v části, která se týká posouzení zakázanosti zásahů Správy NP a CHKO, řízením, „při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK“.

35. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem však upřednostnil výklad jiný, vylučující účastenství stěžovatelky jako ekologického spolku na řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO. Nejvyšší správní soud tento svůj restriktivní výklad § 70 odst. 2 ZOPK odůvodnil obecným poukazem na principy správního trestání, resp. procesní práva obviněných osob. Připuštění zákonem výslovně nepředpokládané ingerence ekologických spolků jako soukromoprávních subjektů v řízení o správním deliktu, pramenící z jejich účastenství v daném správním řízení, by mohlo podle Nejvyššího správního soudu způsobit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu – nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné. Nejvyšší správní soud přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí blíže neuvádí, jaká procesní práva stěžovatelky, jako účastnice řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO, by zasáhla do práv osoby obviněné ze správního deliktu a jakým způsobem.

36. S ohledem na shora uvedený požadavek eurokonformního výkladu § 70 odst. 2 ZOPK považuje Ústavní soud uvedenou část odůvodnění

Sbirka_nalezu-91.indd 607 29.7.20 14:02

Nejvyššího správního soudu za nedostatečnou. Ústavní soud předesílá, že nijak nezpochybňuje Nejvyšším správním soudem zdůrazněnou specifickou povahu správního řízení, které je vedeno ve věci správního deliktu, resp. význam procesních práv osoby obviněné. Na druhou stanu však Nejvyšší správní soud řádně nezdůvodnil, proč s odkazem na principy správního trestání je nezbytné stěžovatelku z možnosti účasti na řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO vyloučit úplně, resp. nezabýval se otázkou, zda z důvodu ochrany práv obviněného ze správního deliktu nepostačí případná procesní práva stěžovatelky za tímto účelem pouze odpovídajícím způsobem zúžit (výkladem § 70 odst. 2 ZOPK).

37. K uvedenému Ústavní soud poznamenává, že z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že námitkami ekologického spolku, který své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 ZOPK, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které ekologický spolek ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010 sp. zn. 7 As 2/2009). V rámci řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by takovými mohly být námitky, které se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny (k tomu viz výše body 30 až 33 odůvodnění nálezu), a ve spojení s touto otázkou by tak měly ekologické spolky např. možnost seznámit se se souvisejícími podklady pro vydání rozhodnutí a možnost se k nim vyjádřit. Posouzení zakázanosti zásahů do přírody je přitom otázkou nejen právní, ale z velké části též odbornou. Smyslem a účelem takto vymezené účasti ekologických spolků na řízení o správních deliktech je kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010 sp. zn. 7 As 2/2009).

38. Ostatně, bylo-li by posouzení zakázanosti daných zásahů do přírody a krajiny nejdříve předmětem správního řízení o povolení výjimek, mohla by se stěžovatelka, a to i v souladu se závěry napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, takového řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK účastnit. Rozsah procesních práv stěžovatelky v posuzovaném řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by, s ohledem na shora uvedené, měl být obdobný jako v případě její účasti na správním řízení o povolení výjimek (v části posouzení zakázanosti zamýšlené činnosti), bylo-li by před zahájením předmětné činnosti Správy NP a CHKO vedeno. Obdobné platí i v souvislosti s řízením podle § 86 ZOPK, u kterého nelze vyloučit, aby bylo vedeno i bez předchozího rozhodování o správním deliktu.

39. Naopak v případě námitek stěžovatelky – jako účastníka řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO podle § 70 odst. 3 ZOPK – které

Sbirka_nalezu-91.indd 608 29.7.20 14:02

by se netýkaly odborné otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny, ale např. otázky určení druhu a výše sankce pro obviněného ze správního deliktu, by bylo postačující, pokud by orgán ochrany přírody přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč se ve shora uvedeném smyslu zájmů ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 2 ZOPK netýkají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010 č. j. 7 As 2/2009).

40. Úvahy Nejvyššího správního soudu v tomto směru v odůvodnění napadeného rozsudku chybějí. Nejvyšší správní soud tak řádně neodůvodnil, proč nemohl být uplatněn eurokonformní výklad § 70 odst. 2 ZOPK, který musí být v případě dvou rovnocenných výkladových variant práva upřednostněn.

V. Závěr

41. I přes shora uvedené však Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ani jemu předcházejících v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to z důvodu ustáleně uznávané zásady sebeomezení a minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. V této souvislosti považuje Ústavní soud za významné konkrétní okolnosti případu, kdy stěžovatelka sice v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nevystupovala jako účastník řízení, nicméně i přesto ČIŽP přihlédla i k podkladům předloženým stěžovatelkou, konkrétně jako důkaz provedla znalecký posudek vypracovaný soudní znalkyní podle otázek položených stěžovatelkou (s. 27 odůvodnění rozhodnutí ČIŽP ze dne 24. 8. 2012 č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL), přičemž hodnocení tohoto důkazu společně s dalšími vedlo správní orgán k závěru o protiprávnosti jednání Správy NP a CHKO. Stěžovatelka pak ve své ústavní stížnosti ani replice k vyjádřením účastníků řízení neuvádí žádné další konkrétní návrhy či jiná podání, která by bývala chtěla k otázce posouzení zakázanosti činnosti Správy NP a CHKO v řízení o správních deliktech uplatnit s tím, že jí to nebylo jako neúčastníkovi řízení umožněno. V daném případě proto chybí bezprostřední a přítomný zásah do základního práva stěžovatelky způsobený tím, že v řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO nevystupovala jako účastník řízení. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu ústavní stížnost zamítl.

42. Ústavní soud závěrem zdůrazňuje, že závazný není jen výrok tohoto nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují „nosné důvody“ [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 60/36 SbNU 647; 239/2005 Sb.)], tedy závěry Ústavního soudu k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízeních o správních deliktech (body 34 až 39 odůvodnění nálezu).

Sbirka_nalezu-91.indd 609 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 610 29.7.20 14:02

Č. 205
K zohlednění nejlepšího zájmu dítěte při rozhodování o pěstounské péči

Při každém soudním rozhodování dotýkajícím se dítěte je nutné zvažovat nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko. V kontextu rozhodování o náhradní péči o dítě může nejlepší zájem dítěte aktuálně svěřeného do pěstounské péče na přechodnou dobu v konkrétním případě, s ohledem na jeho výjimečné okolnosti, vyžadovat setrvání dítěte v péči stávajícího pěstouna na přechodnou dobu i nad standardní maximální dobu jednoho roku předvídanou zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Princip nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte totiž působí i jako interpretační princip, a jeho prizmatem je tedy třeba nahlížet i relevantní ustanovení zákona.

Pěstounská péče je sice činností vykonávanou za peníze, v naprosté většině případů však jistě ne pro peníze.

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 31. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 2344/18 ve věci ústavní stížnosti P. S. a J. S., obou zastoupených Zuzanou Candigliota, advokátkou, se sídlem Burešova 6, Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2018 č. j. 16 Co 13/2018-597, kterým potvrzen prvostupňový rozsudek o pěstounské péči a o zamítnutí návrhu stěžovatelů na svěření dcery do jejich péče, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, Okresního soudu Brno-venkov a nezletilé E. S., zastoupené opatrovnicí Mgr. Annou Šabatovou, Ph.D., veřejnou ochránkyní práv, L. Š., T. Š. a V. K. jako vedlejších účastníků řízení.

Výrok

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2018 č. j. 16 Co 13/2018-597 byly porušeny čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem rozhodování, a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod chránící právo stěžovatelů na rodinný život.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2018 č. j. 16 Co 13/2018-597 se proto ruší.

Sbirka_nalezu-91.indd 611 29.7.20 14:02

Odůvodnění

I. Vymezení věci a argumentace účastníků

1. Stěžovatelé jsou rodiče nezletilé vedlejší účastnice (dále též jen „nezletilá"). Dva týdny po svém narození byla nezletilá odebrána z péče stěžovatelů a předběžným opatřením svěřena do pěstounské péče na přechodnou dobu, neboť stěžovatelé byli přistiženi pod vlivem alkoholu a neschopni se o nezletilou postarat. Rozhodnutím ze září 2016 byla nezletilá vrácena do péče stěžovatelů, poté co stěžovatelé prokázali úpravu poměrů, spolupráci s odborníky a silný a vážně míněný zájem o dceru a péči o ni. Dne 20. 4. 2017 byla nezletilá na základě předběžného opatření podruhé odebrána z péče stěžovatelů a předána do pěstounské péče na přechodnou dobu V. K. (vedlejší účastnice řízení před Ústavním soudem, dále též jen „pěstounka na přechodnou dobu"); toto řešení péče o nezletilou bylo následně potvrzeno rozsudkem Okresního soudu Brno-venkov č. j. P 141/2016-369 ze dne 20. 6. 2017 ve věci samé. Posledně uvedené rozhodnutí bylo změněno rozsudkem okresního soudu č. j. P 141/2016-483 ze dne 17. 10. 2017, jímž byla nezletilá vedlejší účastnice svěřena do společné pěstounské péče manželů L. Š. a T. Š.; dosavadní pěstounská péče na přechodnou dobu u pěstounky V. K. byla zrušena; návrh stěžovatelů jako rodičů na svěření nezletilé vedlejší účastnice do jejich péče byl zamítnut; a bylo rozhodnuto o nákladech řízení. K odvolání stěžovatelů byl tento rozsudek okresního soudu, v rozsahu napadených výroků, potvrzen rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 16 Co 13/2018-597 ze dne 11. 4. 2018, který je napaden ústavní stížností stěžovatelů.

2. Stěžovatelé nesouhlasí se svěřením své nezletilé dcery do společné pěstounské péče manželů Š. (vedlejších účastníků řízení před Ústavním soudem, dále též „dlouhodobí pěstouni") a postup obecných soudů i orgánu sociálně-právní ochrany dětí považují za rozporný s nejlepším zájmem nezletilé i s právem nezletilé a jich samotných na rodinný život. Upozorňují, že nezletilá již během svého dvouletého života pobývala u několika osob, přitom od dubna 2017 o ni pečovala pěstounka na přechodnou dobu se svým manželem a s ní má nyní nezletilá citovou vazbu (a také se svou matkou, stěžovatelkou). I ve zprávě z psychologického posouzení nezletilé z března 2018 bylo pro emocionální vývoj nezletilé a její trvalou schopnost navazovat a vytvářet vztahy doporučeno pokračovat v budování pevnější a bezpečnější vazby s dosavadními pěstouny (pěstounkou na přechodnou dobu a jejím manželem) a do jiné rodiny nezletilou případně přesouvat nejdříve po třetím roce věku. Pěstounka na přechodnou dobu a její manžel jsou přitom podle stěžovatelů ochotni o nezletilou nadále pečovat. Stěžovatelé připomínají i svůj pozitivní vztah s rodinou pěstounky na přechodnou dobu, která chápe situaci stěžovatelů a v podstatě jim nabízí pomoc

Sbirka_nalezu-91.indd 612 29.7.20 14:02

a podporuje jejich kontakty s nezletilou dcerou. Naproti tomu ve vztahu k novým, dlouhodobým pěstounům stěžovatelé vyjadřují obavu z tzv. skrytého osvojení dítěte, neboť podle nich se tito pěstouni snaží nezletilé poskytnout zcela novou rodinu a omezovat její kontakt se stěžovateli jako biologickými rodiči, a to za souhlasu orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Stěžovatelé zdůrazňují, že v daném případě měl být vyhodnocen nejlepší zájem nezletilé a podle něj pak mělo být rozhodnuto. Všichni odborníci zainteresovaní na případu se přitom shodují na nutnosti stability pro nezletilou; přesto však napadeným rozhodnutím krajského soudu byla nezletilá vytržena z rodiny, na kterou si navykla, k níž si vytvořila vazbu a která také podporovala její kontakty se stěžovateli jako rodiči a vytváření podmínek pro její budoucí návrat do biologické rodiny. S ústavní stížností stěžovatelé spojili návrh na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, kterému Ústavní soud usnesením č. j. II. ÚS 2344/18-50 ze dne 2. 8. 2018 vyhověl (viz též níže bod 20 nálezu).

3. V pozdějším doplnění ústavní stížnosti stěžovatelé blíže poukázali na porušení svého práva na spravedlivý proces a zkritizovali postup krajského soudu i orgánu sociálně-právní ochrany dětí, jako tehdejšího kolizního opatrovníka nezletilé (dále též jen „OSPOD"), při jednání dne 11. 4. 2018. Namítají, že se soudce dopouštěl hrubého chování zejména vůči pěstounce na přechodnou dobu, nekriticky přebíral výhrady vůči její práci formulované ze strany OSPOD, a nadto i připustil, že přijaté řešení péče nezletilou poškodí. Navíc právní zástupkyni stěžovatelů částečně nebylo umožněno klást otázky svědkům či dalším účastníkům řízení, zejména byly odmítány jakékoli otázky – a to i pokud se vztahovaly k nejlepšímu zájmu dítěte – týkající se záležitostí, které byly dříve projednávány na případové konferenci, jíž se však soudci sami nezúčastnili a jejíž průběh není vázán principy spravedlivého procesu.

4. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastník, vedlejší účastníci, Okresní soud Brno-venkov a také město Kuřim jako OSPOD, který byl kolizním opatrovníkem nezletilé vedlejší účastnice v řízení před obecnými soudy. K zastupování v řízení o ústavní stížnosti byla nezletilé vedlejší účastnici jmenována opatrovnicí Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv (usnesením Ústavního soudu č. j. II. ÚS 2344/18-20 ze dne 18. 7. 2018).

5. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření plně odkazuje na písemné odůvodnění svého rozsudku napadeného ústavní stížností (viz níže bod 18 nálezu).

6. Okresní soud Brno-venkov poukazuje na předcházející průběh řízení a zejména skutečnost, že stěžovatelům již v minulosti byla dána šance k prokázání schopnosti řádně pečovat o nezletilou a vychovávat ji. Avšak k takovému zlepšení jejich péče o nezletilou dlouhodobě nedošlo, takže

Sbirka_nalezu-91.indd 613 29.7.20 14:02

nezletilá byla znovu předána do pěstounské péče na přechodnou dobu. Vzhledem k tomu, že tato pěstounská péče může ze zákona trvat nejdéle po dobu jednoho roku a stěžovatelé ani v mezidobí neuspořádali své osobní poměry tak, aby byli schopni převzít péči o nezletilou, bylo nutné zajistit pro nezletilou bezpečné a stabilní prostředí, které bylo shledáno u dlouhodobých pěstounů. Okresní soud zdůrazňuje, že v rámci svého rozhodování se důsledně zabýval nejlepším zájmem nezletilé, jak vyplývá z odůvodnění jeho rozhodnutí a podobně i z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu. Těmito rozhodnutími podle okresního soudu nebylo zasaženo do práv stěžovatelů na rodinný život a na spravedlivý proces ani do práva nezletilé na respektování jejího nejlepšího zájmu jako předního hlediska při rozhodování.

7. OSPOD ve svém vyjádření podrobně připomíná obsah své spisové dokumentace k nezletilé, svůj dosavadní postup v daném případě a informace k rodině stěžovatelů. Shrnuje, že všechny doposud použité mechanismy a způsoby sociální práce a podpory stěžovatelů selhávají, stěžovatelé dosud nebyli schopni vytvořit klidné a bezpečné prostředí pro život a zdravý vývoj nezletilé, ba ani nejsou schopni adekvátně vyhodnotit své chování a jejich spolupráce s odborníky není dostatečná. Nezletilá se proto zatím bez rizika ohrožení nemůže navrátit do péče stěžovatelů; nejdříve je podle OSPOD zapotřebí, aby se stěžovatelé účastnili dlouhodobé psychologické či psychiatrické terapie a zvládli svou závislost na alkoholu (zejména stěžovatelka). Závěrem se OSPOD vyjadřuje k osobě pěstounky na přechodnou dobu (kriticky) a k osobám dlouhodobých pěstounů, jejichž pěstounská péče naopak již v celém rozsahu plní svůj účel. OSPOD považuje dosavadní úpravu poměrů nezletilé vedlejší účastnice za zcela souladnou s jejím zájmem, byť v dlouhodobém horizontu nevylučuje, že by se nezletilá mohla vrátit do stabilizovaného rodinného prostředí u stěžovatelů. Ke svému vyjádření OSPOD připojil zprávy poradenských a terapeutických organizací o spolupráci se stěžovateli a aktuální psychologické zprávy z asistovaného kontaktu stěžovatelů s nezletilou a vyjádření k průběhu pěstounské péče ze dne 28. 6. 2018 a dne 18. 7. 2018 zpracované psycholožkou doprovázející organizace dlouhodobých pěstounů (Spolku Pěstoun).

8. Dlouhodobí pěstouni se ztotožňují s rozsudky okresního a krajského soudu a s ústavní stížností nesouhlasí. Rekapitulují průběh řízení před obecnými soudy, předání nezletilé vedlejší účastnice do své pěstounské péče i dosavadní kontakty nezletilé se stěžovateli, důvody pro asistovaný styk mezi nimi, svou snahu se dohodnout se stěžovateli na styku s nezletilou a odmítavou reakci a opoziční postoj stěžovatelů k dohodě a k dlouhodobým pěstounům vůbec. Zdůrazňují, že od začátku chtěli pomoci – nehledě na to, zda v režimu osvojení, či pěstounské péče – nějakému dítěti, jež nemůže vyrůstat se svými biologickými rodiči. Poukazují na zájem a blaho

Sbirka_nalezu-91.indd 614 29.7.20 14:02

nezletilé, která je na ně již velmi citově navázána, a její případný další přesun, byť i do rodiny pěstounky na přechodnou dobu, by pro ni byl podle nich nevhodný, traumatický a poškozující. Závěrem připomínají, že až stěžovatelé orgánům veřejné moci osvědčí skutečnost, že upravili svůj život a závislost na alkoholu, jsou připraveni vrátit nezletilou do jejich péče.

9. Pěstounka na přechodnou dobu k věci uvedla, že v daném případě se, ze své pozice pěstounky na přechodnou dobu, snažila ve věci vystupovat jako nestranná osoba. Pro zachování stabilního prostředí bez negativních změn pro nezletilou vedlejší účastnici nicméně je ochotna a připravena o ni nadále pečovat a spolupracovat se stěžovateli, což uváděla již v řízení před obecnými soudy.

10. Opatrovnice nezletilé v řízení před Ústavním soudem, veřejná ochránkyně práv, se v rámci výkonu své funkce seznámila se spisovou dokumentací OSPOD, komunikovala s Městským úřadem Židlochovice, který je orgánem sociálně-právní ochrany dětí v místě bydliště dlouhodobých pěstounů, a s pěstounkou na přechodnou dobu, osobně se setkala se samotnou nezletilou za účasti dlouhodobé pěstounky, s níž též hovořila, a se stěžovateli. Ve svém vyjádření opatrovnice navrhuje ústavní stížnosti vyhovět. Shrnuje informace týkající se zlepšování a postupné stabilizace poměrů stěžovatelů, kteří (především stěžovatelka) dlouhodobě spolupracují s řadou odborníků, stěžovatelka se zapojila do pracovního procesu a výrazně se posunuje i v řešení závislosti na alkoholu, za podpory abstinence i ze strany stěžovatele. Opatrovnice se vyjadřuje ke kontaktům mezi nezletilou a stěžovateli, jejichž četnost a podobu v době, kdy nezletilá byla v pěstounské péči na přechodnou dobu, hodnotí za správnou, a naopak za „zcela nevhodné, nesprávné, a nadto i neoprávněné“ pokládá zásadní omezení práva dítěte na kontakt s rodiči při a po přechodu na dlouhodobou pěstounskou péči, a to tím spíše, že zde k němu došlo nikoli na základě soudního rozhodnutí, ale z doporučení orgánů státní správy a doprovázející organizace dlouhodobých pěstounů. Připomíná ustanovení mezinárodních smluv i vnitrostátní ústavní a zákonné předpisy chránící právo na respektování rodinného života i konkrétně právo rodičů a dětí navázat a udržovat vzájemný a pravidelný styk, který lze omezit či vyloučit pouze v případě, že je to nezbytné v nejlepším zájmu dítěte. V zájmu dětí vyrůstajících v pěstounské péči, i podle názoru psychologů, obecně je zachovávání a rozvíjení vztahů s rodiči.

11. S ohledem na existující silnou vazbu nezletilé se stěžovateli, prokazatelnou snahu stěžovatelů účinně řešit svou situaci (zejména problémy s alkoholem) a stále vysokou perspektivu návratu nezletilé do jejich péče pokládá opatrovnice zprostředkování a svěření nezletilé do dlouhodobé pěstounské péče za zcela nevhodné, nesprávné a zájmu nezletilé nevyhovující řešení, a to tím spíše, že je patrná tendence dotčených orgánů státní

Sbirka_nalezu-91.indd 615 29.7.20 14:02

správy směřovat primárně k dlouhodobému ponechání nezletilé v této pěstounské péči. Pozitivně naopak hodnotí předchozí fungování pěstounské péče na přechodnou dobu, při níž byl navíc – ku prospěchu nezletilé – navázán velmi dobrý vztah a kooperace mezi pěstounkou a stěžovateli jako rodiči; pěstounka na přechodnou dobu též umožňovala častý kontakt nezletilé se stěžovateli, což by nemělo být kritizováno. Opatrovnice poznamenává, že přestože obecně by pěstoun na přechodnou dobu neměl usilovat o následné získání dítěte do dlouhodobé pěstounské péče; za specifických okolností projednávaného případu by takový případný postup pěstounky na přechodnou dobu nepovažovala za neprofesionální. Naproti tomu by takový postup byl veden nejlepším zájmem nezletilé, jímž je podpora a prohlubování jejího vztahu s biologickými rodiči, za současného zajištění stabilního výchovného prostředí, pokud možno bez dalších změn hlavní pečující osoby. Opatrovnice také upozorňuje, že podle komentářové literatury je s ohledem na zájem dítěte výjimečně možno připustit opakování pěstounské péče na přechodnou dobu. Podle ní by tedy nejvhodnějším řešením v zájmu nezletilé bylo její setrvání v péči pěstounky na přechodnou dobu, v jejíž péči byla nezletilá za svůj život po nejdelší dobu (13 měsíců), k níž má navázanou silnou vazbu a v jejíž péči je podporována i silná vazba nezletilé na rodiče (stěžovatele).

II. Průběh řízení před obecnými soudy a před Ústavním soudem

12. Ústavní soud se seznámil se spisem Okresního soudu Brno-venkov sp. zn. P 141/2016 a spisem města Kuřim – orgánu sociálně-právní ochrany dětí sp. zn. Om 24/16 k nezletilé vedlejší účastnici. Z nich vyplynuly následující relevantní skutečnosti.

13. Nezletilá vedlejší účastnice byla poprvé odebrána z péče stěžovatelů v únoru 2016 předběžným opatřením, jímž byla předána do pěstounské péče na přechodnou dobu M. D. (usnesení Okresního soudu Brno-venkov č. j. Nc 5001/2016-24 ze dne 17. 2. 2016); a to poté, co oba stěžovatelé byli v domácnosti zastiženi pod vlivem alkoholu a ani následně nebyli schopni adekvátně vyhodnotit své závadové chování a ohrožení nezletilé. Na základě rozsudku okresního soudu č. j. P 141/2016-213 ze dne 14. 9. 2016 byla nezletilá vrácena do péče stěžovatelů; zároveň byl nad výchovou nezletilé stanoven dohled a stěžovatelům bylo uloženo po dobu šesti měsíců od právní moci rozsudku využívat odbornou pomoc v zařízení pro prevenci a léčbu závislostí, docházet do psychiatrické ambulance a spolupracovat s poradenským centrem. Okresní soud zohlednil, že v mezidobí stěžovatelé vyhledali odbornou pomoc psychiatrickou i poradenskou, začali abstinovat a projevili silný a vážně míněný zájem a motivaci, aby nezletilá byla vrácena do jejich péče; proto jim bylo potřeba dát druhou šanci postarat se o své dítě. Okresní soud uvážil i věk nezletilé a potřebu navázat

Sbirka_nalezu-91.indd 616 29.7.20 14:02

citové vazby se stěžovateli jako rodiči, má-li nezletilá mít šanci vyrůstat v biologické rodině.

14. Dne 20. 4. 2017 OSPOD podal druhý návrh na nařízení předběžného opatření poté, co dne 18. 4. 2017 byli stěžovatelé doma zastiženi evidentně pod vlivem alkoholu, stěžovatelka přiznala též jeho kombinaci s užíváním léků a nebyli schopni řádně se postarat se o nezletilou, která navíc měla boule a modřinu na hlavě. Okresní soud Brno-venkov usnesením č. j. Nc 5006/2017-15 ze dne 20. 4. 2017 nařídil předběžné opatření, kterým nezletilou předal do pěstounské péče na přechodnou dobu V. K. (pěstounky na přechodnou dobu). Nezletilá poté byla svěřena do pěstounské péče na přechodnou dobu pěstounce V. K. rozsudkem Okresního soudu Brno-venkov č. j. P 141/2016-369 ze dne 20. 6. 2017.

15. V průběhu července 2017 byli jako osoby vhodné stát se pěstouny nezletilé vedlejší účastnice vybráni manželé Š., dlouhodobí pěstouni. Ti dne 8. 8. 2017 podali u okresního soudu návrh na svěření nezletilé do své pěstounské péče. Dne 17. 10. 2017 proběhlo před okresním soudem jednání, na němž mimo jiné stěžovatelé navrhli svěřit nezletilou zpět do jejich péče, případně ji ponechat v pěstounské péči pěstounky na přechodnou dobu. Rozsudkem okresního soudu č. j. P 141/2016-483 ze dne 17. 10. 2017 byla nezletilá svěřena do společné pěstounské péče dlouhodobých pěstounů (výrok I); pěstounská péče na přechodnou dobu byla u nezletilé zrušena (výrok II); tímto byl změněn předchozí rozsudek okresního soudu ze dne 20. 6. 2017 (výrok III); návrh rodičů na svěření nezletilé do jejich péče byl zamítnut (výrok IV); návrh České republiky – Úřadu práce České republiky na stanovení výživného stěžovatelům na nezletilou byl zamítnut (výrok V); a bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výrok VI). Okresní soud neshledal, že by nezletilá mohla být vrácena do péče stěžovatelů; a to zejména s ohledem na skutečnost, že stěžovatelé nepokračovali v abstinenci ani po odebrání nezletilé v dubnu 2017, naopak stěžovatelka byla v mezidobí i hospitalizována v psychiatrické nemocnici; stěžovatelé nadto ani nespolupracují se všemi organizacemi, jak jim bylo dříve uloženo. Jelikož pěstounská péče na přechodnou dobu je ze zákona pouze dočasným opatřením a nelze předvídat, že by ve vymezené době byla nezletilá předána do péče stěžovatelů, okresní soud rozhodl o svěření nezletilé do pěstounské péče dlouhodobých pěstounů, což za dané situace vyhodnotil jako opatření v souladu s nejlepším zájmem nezletilé. Okresní soud dodal, že usilují-li stěžovatelé o vrácení nezletilé zpět do své péče, musí skutečně abstinovat a tuto skutečnost prokázat a musí se u nich jednat o dlouhodobou snahu, nikoliv trvající jen pár měsíců.

16. Proti rozsudku okresního soudu (do výroků I, II, III, IV a VI) stěžovatelé podali odvolání, v němž nesouhlasili se svěřením své dcery do pěstounské péče dlouhodobé obecně ani konkrétně s výběrem dlouhodobých

Sbirka_nalezu-91.indd 617 29.7.20 14:02

pěstounů a poukazovali mimo jiné na zásadní změnu svých poměrů a situace, k níž v mezidobí došlo, a na nedostatek respektu dlouhodobých pěstounů vůči nim jako rodičům, neochotu dlouhodobých pěstounů k jejich častým kontaktům s nezletilou a nepřipravenost dlouhodobých pěstounů navrátit v budoucnu nezletilou zpět do biologické rodiny.

17. Ve dnech 6. 12. 2017, 9. 1. 2018 a 28. 2. 2018 došlo na Městském úřadě Kuřim k případovým setkáním osob na případu zúčastněných (na setkání dne 9. 1. 2018 nebyli přítomni stěžovatelé). Na těchto setkáních byly řešeny kontakty nezletilé se stěžovateli a s dlouhodobými pěstouny; stěžovatelé vyjadřovali přání vídat se s nezletilou častěji než dlouhodobí pěstouni, tj. než jednou za 14 dní (jako jim bylo umožněno dříve); pěstounka na přechodnou dobu potvrzovala navázanou citovou vazbu nezletilé na stěžovatelku; dlouhodobí pěstouni deklarovali snahu pomoci dítěti a připravenost navrátit v budoucnu nezletilou zpět do péče stěžovatelů a do rozhodnutí odvolacího soudu žádali stejné podmínky ve styku s nezletilou jako mají stěžovatelé. Dne 29. 3. 2018 bylo provedeno klinicko-psychologické vyšetření nezletilé Mgr. Kateřinou Krebsovou, při němž u nezletilé byla zjištěna vyhýbavá vztahová vazba, s ohledem na tři předchozí separace (od pečujících osob) ve velmi raném věku. Pro upravení jejího emocionálního vývoje psycholožka doporučila pokračování v budování pevnější a bezpečnější vazby se stávajícími pěstouny (pěstounkou na přechodnou dobu a jejím manželem) pro trvalou schopnost navazování a vytvoření vztahů nezletilé, což se děje do tří let věku dítěte. Pokud by posléze měla nezletilá stávající rodinu opustit a odejít do péče trvalých pěstounů nebo rodičů, volila by pro to psycholožka dobu po třetím roce nezletilé, a to s dostatečnou přípravou a možným kontaktem s původními pěstouny.

18. Dne 11. 4. 2018 proběhlo jednání před Krajským soudem v Brně jako odvolacím soudem. Na něm mimo jiné stěžovatelka znovu zmínila své obavy z přerušení kontaktů s nezletilou po jejím předání do péče dlouhodobých pěstounů a uvedla, že na ni byl činěn nátlak ze strany pracovnic obou dotčených orgánů sociálně-právní ochrany dětí; závěrem pak stěžovatelé navrhli, aby nezletilá zůstala u pěstounky na přechodnou dobu, a to do doby, než prokáží svou schopnost zajistit péči o nezletilou; pro případ vyhovění návrhu dlouhodobých pěstounů žádali též o úpravu styku s nezletilou. Z výpovědí dlouhodobé pěstounky i pěstounky na přechodnou dobu vyplynulo, že dříve bylo jednáno i o možnosti návrhu pěstounky na přechodnou dobu na svěření nezletilé do její pěstounské péče (dlouhodobé), pěstounka na přechodnou dobu nakonec v únoru 2018 měla říci, že by tento návrh podala, pokud by byla nezletilá „právně volná“ (tedy pokud by zde nebyl návrh dlouhodobých pěstounů), a na předmětném jednání před krajským soudem uvedla, že podle ní je v nejlepším zájmu nezletilé se již dále nestěhovat. Pracovnice OSPOD ve svém vyjádření vytkla postup právní

Sbirka_nalezu-91.indd 618 29.7.20 14:02

zástupkyně stěžovatelů a kritizovala jako profesionální selhání postup pěstounky na přechodnou dobu v souvislosti se zvažováním přechodu z výkonu pěstounské péče na přechodnou dobu na výkon pěstounské péče dlouhodobé. Rozsudkem č. j. 16 Co 13/2018-597 ze dne 11. 4. 2018 Krajský soud v Brně potvrdil rozsudek okresního soudu v napadených výrocích a rozhodl o nákladech řízení. Krajský soud konstatoval, že dosud nedošlo k žádným zásadnějším změnám poměrů stěžovatelů tak, aby nezletilá mohla být vrácena do jejich péče (přestože ti začali pracovat, zajistili si lepší bydlení a spolupracují s odborníky), pěstounská péče na přechodnou dobu u nezletilé skončí nejpozději ke dni 8. 8. 2018, a tak v nejlepším zájmu nezletilé je její předání do společné pěstounské péče dlouhodobých pěstounů, neboť v jejich výchovném prostředí bude mít nezletilá šanci seznámit se se standardním fungováním normální rodiny a principy a zásadami rodinného soužití. K požadavku na úpravu styku stěžovatelů s nezletilou krajský soud poukázal na zákonné povinnosti pěstounů v tomto směru a dodal, že až při jejich porušování se lze domáhat úpravy styku cestou soudního rozhodnutí.

19. Dne 19. 4. 2018 proběhlo případové setkání, bez účasti stěžovatelů, na němž byl dohodnut časový průběh předávání nezletilé z pěstounské péče na přechodnou dobu do pěstounské péče dlouhodobých pěstounů; k definitivnímu předání nezletilé došlo dne 28. 5. 2018, v mezidobí byla naplánována dvě setkání stěžovatelů s nezletilou. Dne 2. 5. 2018 stěžovatelé podali návrh na vydání předběžného opatření upravujícího jejich styk s nezletilou; tento návrh okresní soud zamítl jako nedůvodný usnesením č. j. P 141/2016-623 ze dne 9. 5. 2018. Dne 3. 7. 2018 stěžovatelé podali návrh na zrušení pěstounské péče o nezletilou.

20. Po podání ústavní stížnosti Ústavní soud usnesením č. j. II. ÚS 2344/18-50 ze dne 2. 8. 2018 k návrhu stěžovatelů odložil vykonatelnost napadeného rozsudku krajského soudu do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti, neboť shledal, že pobyt nezletilé v pěstounské péči dlouhodobých pěstounů vytváří situaci, kdy by mohlo dojít k nezvratitelnému neúměrnému zásahu do práv stěžovatelů (práva na rodinný život, rodičovských práv) a zejména do práv a nejlepšího zájmu nezletilé vedlejší účastnice. Následně okresní soud usnesením č. j. Nc 5015/2018-36 ze dne 8. 8. 2018 nařídil předběžné opatření, kterým se nezletilá vedlejší účastnice předává do pěstounské péče na přechodnou dobu V. K.; okresní soud tak učinil k návrhu OSPOD, který však navrhl ponechat nezletilou v pěstounské péči dlouhodobých pěstounů.

Sbirka_nalezu-91.indd 619 29.7.20 14:02

III. Hodnocení Ústavního soudu

21. Ústavní stížnost je důvodná.

22. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti uplatnili vícero námitek; napadené rozhodnutí krajského soudu i jemu předcházející postup orgánů veřejné moci považovali především za rozporné s nejlepším zájmem nezletilé a s právem svým i nezletilé na rodinný život; dále pak namítali porušení svého práva na spravedlivý proces. Po posouzení všech relevantních skutečností Ústavní soud dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím krajského soudu byly porušeny čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož zájem dítěte musí být předním hlediskem rozhodování, a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zaručující stěžovatelům právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života. Naopak Ústavní soud neshledal opodstatněnými stížnostní námitky týkající se porušení práva na spravedlivý proces.

23. Ústavní soud doplňuje, že se zabýval souladem napadeného rozhodnutí s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, přestože stěžovateli jsou rodiče nezletilé dívky, nikoliv (i) ona sama. Toto ustanovení totiž zakládá nejen substantivní základní právo dětí, aby jejich zájem byl předním hlediskem při rozhodování, ale rovněž interpretační zásadu, tedy povinnost volit vždy výklad nejpříhodnější z hlediska nejlepšího zájmu dítěte, a procesní pravidlo nutnosti hodnotit dopad činěného rozhodnutí na dítě, kterého se týká, a reflektovat tuto úvahu v odůvodnění rozhodnutí [srov. obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 14 k právu dítěte, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem (čl. 3 odst. 1), ze dne 29. 5. 2013, CRC/C/GC/14, bod 6; viz též níže bod 25 tohoto nálezu]. Tohoto ustanovení se tedy mohou dovolávat nejen děti, ale též další účastníci řízení dotýkajících se dětí. Ostatně Ústavní soud při přezkumu rozhodnutí obecných soudů týkajících se péče o dítě pravidelně posuzuje, zda byl náležitě zohledněn nejlepší zájem dítěte či zda přijatá opatření byla činěna v jeho nejlepším zájmu [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683), bod 17; či nález sp. zn. II. ÚS 169/16 ze dne 24. 6. 2016 (N 120/81 SbNU 873), bod 12; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z http://nalus.usoud.cz]. Již v minulosti též Ústavní soud na základě ústavních stížností rodičů shledal rozpor napadených soudních rozhodnutí týkajících se dětí s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte [např. nález sp. zn. III. ÚS 3363/10 ze dne 13. 7. 2011 (N 131/62 SbNU 59) a nález sp. zn. II. ÚS 4160/12 ze dne 23. 4. 2013 (N 66/69 SbNU 213)]. Mimoto je třeba zohlednit, že v posuzovaném případě zde není ani žádná jiná osoba, jejímž prostřednictvím by se na Ústavní soud mohla obrátit sama nezletilá dívka a domáhat se účinné ochrany svých ústavně zaručených práv [srov. obdobně přístup Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při posuzování stížností podaných rodiči jako stěžovateli ve jménu svých dětí

Sbirka_nalezu-91.indd 620 29.7.20 14:02

a na ochranu jejich práv – viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Scozzari a Giunta proti Itálii* ze dne 13. 7. 2000 č. 39221/98 a 41963/98, § 138; či rozsudek ESLP ve věci *T. proti České republice* ze dne 17. 7. 2014 č. 19315/11, § 90 až 91; všechna rozhodnutí ESLP citovaná v tomto nálezu jsou dostupná na http://hudoc.echr.coe.int]. V řízení před Ústavním soudem jmenovaná opatrovnice nezletilé vedlejší účastnice se pak rovněž vyjádřila, že napadené rozhodnutí krajského soudu neodpovídá nejlepšímu zájmu nezletilé, a navrhla vyhovět ústavní stížnosti stěžovatelů.

A. Nejlepší zájem dítěte

24. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Tak i v judikatuře Ústavního soudu je soustavně vyžadováno, aby při jakémkoli soudním rozhodování týkajícím se dětí byl nejlepší zájem zkoumán a posuzován jako určující kritérium pro konečné rozhodnutí – ať se jedná o rozhodování o péči o dítě, o styku dítěte s rodiči, o uznání cizího rozhodnutí o určení rodičovství k nim, o náhradě újmy způsobené dítěti veřejnou mocí, či i o rozhodování o trestu pro rodiče dítěte [srov. nález sp. zn. II. ÚS 169/16 ze dne 24. 6. 2016 (N 120/81 SbNU 873), nález sp. zn. I. ÚS 3296/17 ze dne 20. 12. 2017 (N 238/87 SbNU 853), nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017 (N 116/85 SbNU 879), nález sp. zn. I. ÚS 1737/16 ze dne 12. 7. 2017 (N 124/86 SbNU 109) a nález sp. zn. II. ÚS 2027/17 ze dne 7. 8. 2017 (N 137/86 SbNU 315)]. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 695/2000 ze dne 19. 4. 2001 (N 66/22 SbNU 83) Ústavní soud zrušil napadené soudní rozhodnutí ve věci svěření nezletilého dítěte do pěstounské péče pro rozpor s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, neboť obecný soud nezkoumal věc z hlediska zájmu nezletilého, vázaného citovými vztahy na stávající prostředí, což vyplývalo ze zprávy psychologa.

25. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1737/16 ze dne 12. 7. 2017 se Ústavní soud podrobně věnoval konceptu nejlepšího zájmu dítěte a zdůraznil trojí význam ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, jak jej připomíná Výbor pro práva dítěte (viz jeho obecný komentář č. 14, citovaný výše, bod 6) a používá i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi (nález sp. zn. I. ÚS 1737/16, body 52 až 55, včetně odkazů na další rozhodnutí). Ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte zaprvé zakotvuje (hmotné) právo dítěte na to, aby jeho nejlepší zájem byl předním hlediskem při jakékoliv činnosti jej se týkající. Zadruhé z něj vyplývá základní interpretační princip pro všechny orgány veřejné moci v případech, kdy se jejich činnost dotýká dětí: je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, je třeba zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje a podporuje nejlepší zájem dítěte. Zatřetí pak uvedené ustanovení zakládá i procesní požadavky. Při jakémkoli

Sbirka_nalezu-91.indd 621 29.7.20 14:02

rozhodování dotýkajícím se dítěte je třeba posuzovat a určit jeho nejlepší zájem a hodnotit možný dopad rozhodnutí na dané dítě. Tyto úvahy se musí promítnout i do odůvodnění přijatého rozhodnutí, z něhož musí být zřejmé, že nejlepší zájem dítěte byl skutečně předním hlediskem při rozhodování; musí v něm být vyloženo, co příslušný orgán považoval za nejlepší zájem dítěte, na základě jakých kritérií k tomuto závěru dospěl a případně jak byl nejlepší zájem dítěte poměřován s dalšími důležitými zájmy či právy (obdobně viz i nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, bod 29; a nález sp. zn. II. ÚS 2027/17 ze dne 7. 8. 2017, bod 20).

26. Nejlepší zájem dítěte je jako koncept flexibilní a vždy by měl být posuzován a definován individuálně s ohledem na konkrétní situaci, v níž se dotčené dítě nachází, přičemž pozornost je třeba věnovat jeho osobním poměrům, situaci a potřebám (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, bod 30).

27. V nálezu sp. zn. I. ÚS 3296/17 ze dne 20. 12. 2017 (bod 31) Ústavní soud doplnil, že z čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 1 a 3 Úmluvy o právech dítěte plyne, že oddělení dítěte od jeho rodiče musí být až posledním prostředkem, kterého může být užito jen v případě ohrožení dítěte, nebo je-li to z jiného důvodu zcela nezbytné. V případě oddělení dítěte od rodiče je potom povinností rozhodujícího orgánu zajistit, aby si dítě udrželo vztahy s tímto rodičem, ledaže by to bylo v rozporu s jeho nejlepším zájmem. Jak doplňuje Výbor pro práva dítěte, při rozhodování o četnosti a délce návštěv či styku rodiče s dítětem je nutno brát v úvahu kvalitu jejich vztahu a vazeb a potřebu je zachovat (obecný komentář Výboru pro práva dítěte č. 14, citovaný výše, bod 65).

28. Obdobně i judikatura ESLP zdůrazňuje, že pokud soudy rozhodují ve věcech dotýkajících se dětí, musí se zabývat nejlepším zájmem dítěte, který má při jejich rozhodování prvořadý význam (např. rozsudek ve věci *Strand Lobben a další proti Norsku* ze dne 30. 11. 2017 č. 37283/13, § 108). Z rozhodovací praxe ESLP navíc vyplývá, že v případě soudního rozhodování o dětech rovněž nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě (srov. též nález sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017, bod 27). Obecně pak nejlepší zájem dítěte vyžaduje jednak zajištění zdravého prostředí pro vývoj dítěte, jednak udržování a zachování vazeb dítěte s jeho rodinou, ledaže ta se ukáže jako zvláště nezpůsobilá, neboť narušení těchto vazeb znamená odříznutí dítěte od jeho kořenů. V souladu s nejlepším zájmem dítěte tak k přerušení rodinných vazeb mohou vést pouze zcela výjimečné okolnosti a vždy je třeba učinit vše pro zachování osobních vztahů a následně, až to bude možné, pro obnovu rodiny (rozsudek ve věci *T. proti České republice*, citovaný výše, § 112). Zároveň ESLP připomíná, že pokud náhradní péče o dítě trvá po značnou dobu, může být zájem dítěte dále neměnit svou faktickou

Sbirka_nalezu-91.indd 622 29.7.20 14:02

rodinnou situaci silnější nežli zájem rodičů na opětovném sloučení rodiny (rozsudek ve věci *Strand Lobben a další proti Norsku*, citovaný výše, § 109; či rozsudek *K. A. proti Finsku* ze dne 14. 1. 2003 č. 27751/95, § 138).

B. Právo na rodinný život

29. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje význam práva na rodinný život, zaručeného obecně v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jehož základním prvkem je soužití rodičů a dětí. Jakékoliv opatření státu narušující vazbu mezi rodiči a dětmi pak představuje zásah do tohoto ústavně zaručeného práva [viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015 (N 94/77 SbNU 377), bod 31; a další judikaturu Ústavního soudu a ESLP tam uvedenou]. V právě citovaném nálezu (bodě 32) Ústavní soud rovněž poukázal na to, že právo na rodinný život není právem absolutním. V kontextu 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 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 Listiny musí být šetřena podstata a smysl takových omezení a tato nesmí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Též 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 a být nezbytný v demokratické společnosti.

30. Rozdělení rodiny představuje velmi závažný zásah do základních lidských práv, který se musí opírat o dostatečně pádné argumenty motivované zájmem dítěte. Při posuzování odnětí dítěte z péče rodičů je tedy esenciálním kritériem nejlepší zájem dítěte [nález sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015, citovaný výše, bod 33; nález sp. zn. II. ÚS 838/07 ze dne 10. 10. 2007 (N 157/47 SbNU 53), bod 15; obdobně i judikatura ESLP, např. rozsudek ve věci *K. A. proti Finsku*, citovaný výše, § 93]. 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 [nález sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015, citovaný výše, bod 33; nález sp. zn. IV. ÚS 2244/09 ze dne 20. 7. 2010 (N 146/58 SbNU 227), bod 42; nález sp. zn. II. ÚS 838/07 ze dne 10. 10. 2007, citovaný výše, body 17 až 18; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *K. a T. proti Finsku* ze dne 12. 7. 2001 č. 25702/94, § 173 a 178; rozsudek ESLP

Sbirka_nalezu-91.indd 623 29.7.20 14:02

ve věci *K. A. proti Finsku*, citovaný výše, § 92 a 138; rozsudek ESLP ve věci *Kutzner proti Německu* ze dne 26. 2. 2002 č. 46544/99, § 69 a 76]. V tomto ohledu je stát vázán pozitivními povinnostmi v rámci ochrany rodinného života, především povinností činit vhodná opatření za účelem opětovného sloučení rodiny, co nejdříve to bude možné, přičemž tato povinnost se s přibývajícím časem stává čím dál tím naléhavější. Je třeba mít na paměti, že prostý běh času může vést k nenapravitelným důsledkům pro vztahy mezi dětmi a rodičem či rodiči, kteří spolu nežijí [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3765/11 ze dne 13. 3. 2012 (N 52/64 SbNU 645), bod 28].

31. Je rovněž možné, že samo rozhodnutí o odebrání dítěte z péče rodičů nebude s ohledem na okolnosti věci představovat porušení jejich základního práva na rodinný život, ovšem při jeho provádění či vůbec následným postupem orgánů státu již k porušení tohoto práva dojde [srov. například rozsudek ESLP ve věci *K. A. proti Finsku*, citovaný výše, kde ESLP mimo jiné vytkl, že záměrem finského sociálního úřadu bylo spíše posilovat vazby mezi dětmi a pěstounskou rodinou než sjednocovat původní rodinu (§ 143 rozsudku); či rozsudek pléna ESLP ve věci *Olsson proti Švédsku* (č. 1) ze dne 24. 3. 1988 č. 10465/83, kde k porušení práva rodičů na rodinný život došlo způsobem provedení rozhodnutí o odnětí dětí z jejich péče – rozmístěním jejich dětí do pěstounské péče a dalšími omezeními jejich styku s dětmi].

C. Posouzení projednávaného případu

32. V posuzovaném případě byla nezletilá vedlejší účastnice odebrána z péče stěžovatelů jako svých rodičů z důvodu, že ti se o ni aktuálně nebyli schopni postarat a zajistit jí bezpečné prostředí a podmínky pro další vývoj a život. Podle závěrů obecných soudů stěžovatelé ani poté v době rozhodování o svěření nezletilé do pěstounské péče neprokázali, že by dostatečně a dlouhodobě napravili svou situaci tak, aby jim nezletilá mohla být vrácena do péče. Ústavní soud nezpochybňuje tyto závěry obecných soudů, a tedy ani pokračující odloučení stěžovatelů od dcery (nezletilé) a potřebu zajištění náhradní péče o ni.

33. Nejlepší zájem dítěte, jakož i přiměřenost zásahu do práva rodičů dítěte na rodinný život ovšem musí být jako klíčová hlediska hodnoceny nejen při posuzování nutnosti umístit (svěřit) dítě do určité formy náhradní péče jako takové, ale také při rozhodování o konkrétnějších aspektech a podobě určité náhradní péče, včetně volby osob či zařízení, které budou vykonávat náhradní péči o dítě, jež je v konkrétním případě nezbytná. Vždy je nutno hodnotit všechny konkrétní a individuální okolnosti případu, potřeby a zájmy dítěte a dostupné možnosti. V nyní posuzovaném případě tak Ústavní soud shledal, že přestože rozhodnutí o nutnosti dalšího trvání pěstounské péče o nezletilou vedlejší účastnici samo o sobě nelze považovat

Sbirka_nalezu-91.indd 624 29.7.20 14:02

za rozporné s jejím nejlepším zájmem ani porušující právo stěžovatelů na rodinný život, k nepřijatelnému nerespektování nejlepšího zájmu nezletilé a práva stěžovatelů na rodinný život došlo při svěření nezletilé konkrétně do pěstounské péče dlouhodobých pěstounů, manželů Š. Tato varianta náhradní péče o nezletilou v daném případě nebyla jedinou možnou a dostupnou; ale bylo nutné uvažovat i o pokračující náhradní péči pěstounky na přechodnou dobu, V. K., jejíž péče navíc s ohledem na relevantní okolnosti věci a aktuální závažné potřeby nezletilé lépe odpovídala nejlepšímu zájmu nezletilé, jak je podrobně rozvedeno níže.

34. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že pěstounská péče na přechodnou dobu představuje pouze dočasné, překlenovací či i krizové opatření, které by nemělo zakládat dlouhodobou péči o dítě, trvající například po několik let; tento charakter uvedeného institutu podtrhl zákonodárce ustanovením § 27a odst. 9 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož pěstounská péče na přechodnou dobu může trvat nejdéle 1 rok, s výjimkou situace, kdy v jejím průběhu jsou do pěstounské péče téhož pěstouna svěřeni sourozenci dítěte. Ústavní soud zdůrazňuje, že i toto ustanovení je ovšem nutné nahlížet a interpretovat skrze nejlepší zájem dítěte, který ve výjimečných případech může vyžadovat setrvání dítěte v péči pěstouna na přechodnou dobu i déle než po dobu jednoho roku (se souhlasem dotčeného pěstouna) – například pokud je zřejmé, že závažné důvody, pro které aktuálně nemůže rodič dítě vychovávat (například výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody), odpadnou v krátké době po uplynutí standardní maximální zákonné lhůty jednoho roku, či pokud by přesun do péče jiné osoby znamenal vážný (a nikoliv nevyhnutelný) zásah do zájmů dítěte či poškození dítěte.

35. To ostatně zdůrazňuje i komentářová literatura k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí, § 27a odst. 9: „Lze si ovšem představit případy, kdy se ani přes správné vyhodnocení při svěřování dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu nepodaří nalézt během jednoho roku vhodné dlouhodobější řešení. V těchto výjimečných případech může dojít na základě rozhodnutí soudu ke změně péče na obecnou ‚dlouhodobou' pěstounskou péči. Osoba v evidenci může být zároveň osobou pečující. S ohledem na výklad Komise pro aplikaci civilní legislativy k § 971 odst. 2 obč. zák. ve věci možnosti opětovného svěření dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (srov. výklad k § 14, č. 21) lze dovodit, že stejný postup je uplatnitelný i v případě pěstounské péče na přechodnou dobu. Soud nemůže dobu trvání péče prodloužit nad lhůtu stanovenou zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, může však před uplynutím lhůty 1 roku rozhodnout o opětovném svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu stejné osobě v evidenci, je-li to v důležitém zájmu dítěte a jsou-li nadále naplněny podmínky pro svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu

Sbirka_nalezu-91.indd 625 29.7.20 14:02

dle odst. 7 komentovaného ustanovení. Stejně jako v případě zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc jde o řešení situace, kdy by dodržení zákonem stanovené lhůty znamenalo vážný zásah do zájmů dítěte a přesun do jiného výchovného prostředí z ‚administrativních' důvodů." (Trubačová, K. § 27a. In Macela, M. a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015; dostupné z právního informačního systému ASPI; bod 14).

36. K tomu lze doplnit, že ona expertní skupina Komise pro aplikaci nové civilní legislativy při Ministerstvu spravedlnosti se ve svém výkladovém stanovisku č. 18 ze dne 14. 2. 2014, na něž odkazuje výše citovaný komentář Kláry Trubačové, věnovala ustanovení § 971 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož „v případě, že rodiče nemohou z vážných důvodů zabezpečit výchovu dětí na přechodnou dobu, svěří soud dítě do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, a to na dobu nejdéle šest měsíců". Expertní skupina, jejímiž členy jsou především zástupci soudů, profesních komor, akademické obce a Ministerstva spravedlnosti, citované ustanovení vyložila tak, že je-li to v důležitém zájmu dítěte, může soud rozhodnout o svěření dítěte vyžadujícího okamžitou pomoc podle § 971 odst. 2 občanského zákoníku i do téhož zařízení opětně; a to přestože obecně se jedná o krátkodobé opatření. Vyšla přitom zejména z ústavních požadavků na zvláštní ochranu dětí (čl. 32 odst. 1 Listiny) a chápání zájmu dítěte jako předního hlediska rozhodování o nich (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte) a zdůraznila: „Ustanovení § 971 odst. 2 NOZ je též třeba vykládat v celém kontextu právní úpravy, jímž je naplnění zájmu dítěte; ten se projevuje kupř. v § 953 odst. 1 in fine NOZ (a dále přes ustanovení § 2 odst. 3 NOZ), podle něhož: ‚rozhodnutí o svěření dítěte do péče musí být v souladu se zájmy dítěte.' … Soud tak bude moci s ohledem na zájem dítěte rozhodnout o svěření dítěte vyžadujícího okamžitou pomoc podle § 971 odst. 2 NOZ i opětně do téhož zařízení, bude-li to ovšem v důležitém zájmu dítěte. Může se např. jednat o případy, kdy o dalším osudu dítěte je již rozhodováno v soudním řízení, které doposud neskončilo (stabilita výchovného prostředí, přičemž je zřejmé, že pro dítě je hledáno náhradní rodinné prostředí, případně, že je patrné, že v dohledné době se bude moci dítě vrátit zpět do původní rodiny). Nové rozhodnutí o svěření dítěte do téhož zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc tak nemůže být obvyklým rozhodnutím, ale mělo by se týkat pouze ojedinělých, výjimečných případů."

37. Přestože citované závěry se vztahují ke svěřování dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, tj. do typu ústavní výchovy, podle Ústavního soudu lze totožná východiska a obdobné závěry uplatnit i při rozhodování o pěstounské péči na přechodnou dobu. Oba instituty představují opatření v rámci náhradní péče o dítě a jsou zamýšleny jako

Sbirka_nalezu-91.indd 626 29.7.20 14:02

krátkodobá, dočasná či překlenovací opatření, proto zákonodárce výslovně předvídá jejich standardní maximální dobu trvání. Nadto i důvody, resp. situace jejich použití jsou obdobné [srov. § 971 odst. 2 občanského zákoníku a § 27a odst. 7 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí]. Oba instituty je rovněž třeba vnímat – a vykládat – ve shodném širším kontextu naplňování nejlepšího zájmu dítěte. Tak jako mohou nastat výjimečné situace, kdy bude s ohledem na zájem dítěte nezbytné, aby setrvalo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc fakticky po dobu delší než šest měsíců (a po uplynutí prvních šesti měsíců tak bude třeba rozhodnout o novém svěření dítěte do téhož zařízení), mohou nastat výjimečné situace, kdy nejlepší zájem dítěte aktuálně svěřeného do pěstounské péče na přechodnou dobu bude vyžadovat setrvání dítěte v této péči, resp. v péči téhož pěstouna i nad standardní maximální dobu jednoho roku. V takových mimořádných, ojedinělých případech přichází v úvahu rozhodnutí o opětovném svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu téže osoby.

38. Lze uzavřít, že i z komentářové literatury k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí jasně vyplývá, že v ojedinělých, výjimečných případech může být s ohledem na nejlepší zájem dítěte nezbytné, aby došlo buď k přeměně pěstounské péče na přechodnou dobu na „dlouhodobou" pěstounskou péči téže osoby (bez nutnosti automatického vyřazení dotčeného pěstouna z evidence osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu), nebo k opakovanému svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu téže osoby (dle § 27a odst. 7 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Ústavní soud zdůrazňuje, že i zákon o sociálně-právní ochraně dětí, včetně ustanovení § 27a odst. 9, je třeba vykládat ústavně konformním způsobem, tj. též a především skrze nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Ten v konkrétních případech s ohledem na jejich mimořádné okolnosti související s nejlepším zájmem dítěte může vyžadovat, aby dítě nacházející se v pěstounské péči na přechodnou dobu setrvalo v péči aktuálního pěstouna i po uplynutí doby jednoho roku. Takovou možnost ostatně zákon sám výslovně nevylučuje a nezapovídá, neboli nestanoví, že celková doba pobytu dítěte v péči pěstouna na přechodnou dobu nesmí překročit určitý časový rozsah (např. jeden rok); naopak sám předvídá jednu situaci, kdy se standardní maximální zákonná doba trvání pěstounské péče na přechodnou dobu prolamuje a prodlužuje, a to v zájmu ochrany vazeb mezi sourozenci a zachování společného soužití sourozenců.

39. Ústavní soud shrnuje, že přestože institut pěstounské péče na přechodnou dobu je obecně třeba chápat jako dočasné, krátkodobé či krizové a překlenovací opatření, relevantní zákonnou úpravu je třeba vykládat ústavně konformním způsobem, tedy skrze nejlepší zájem dítěte tak, že v mimořádných případech je s ohledem na nejlepší zájem možné,

Sbirka_nalezu-91.indd 627 29.7.20 14:02

aby dítě zůstalo v péči pěstouna na přechodnou dobu i déle než po dobu jednoho roku, a to buď po přeměně pěstounské péče na přechodnou dobu na „dlouhodobou“ pěstounskou péči, nebo po opětovném (novém) svěření dítěte do pěstounské péče na přechodnou dobu téže osoby. Takové řešení může být nejlepším zájmem dítěte vyžadováno například tam, kde je zřejmý předpoklad brzkého skončení pěstounské péče na přechodnou dobu a návratu dítěte do původního prostředí, nebo tam, kde by odnětí dítěte z péče stávajícího pěstouna na přechodnou dobu znamenalo či mohlo znamenat závažnou újmu pro dítě.

40. Z okolností nyní posuzovaného případu je evidentní, že právě taková mimořádná situace nastala i zde. Z klinicko-psychologického posouzení nezletilé provedeného na konci března 2018 totiž vyplývá, že u nezletilé se objevila vyhýbavá vztahová vazba, s ohledem na její zkušenost již s trojí separací ve velmi raném věku, kdy je zásadní pro psychický a emoční vývoj vazba jediná; ovšem v poslední době si nezletilá začíná získávat důvěru ve stávající pěstouny, kteří jsou na ni empaticky naladěni. Proto psycholožka doporučila pokračování v budování pevnější a bezpečnější vazby s pěstouny (tj. pěstounkou na přechodnou dobu a jejím manželem), a to pro upravení emocionálního vývoje nezletilé a pro její trvalou schopnost navazování a vytvoření vztahů (pro to je klíčová doba do tří let věku dítěte). Pro případný budoucí odchod z péče stávajících osob, ať už do péče rodičů, či do péče jiných pěstounů, by psycholožka volila dobu po třetím roce nezletilé, s dostatečnou přípravou nezletilé a možným kontaktem s pěstounkou na přechodnou dobu a jejím manželem.

41. Nelze přehlédnout, že v době rozhodování krajského soudu byla nezletilá ve věku 26,5 měsíce, přitom posledních 12 měsíců strávila v péči pěstounky na přechodnou dobu, předtím asi 7 měsíců v péči stěžovatelů a předtím asi 7 měsíců v pěstounské péči na přechodnou dobu jiné osoby. Aktuální pěstounka na přechodnou dobu tedy v době rozhodování krajského soudu pro nezletilou byla osobou, která o ni pečovala zdaleka nejdéle, a to navíc ve vývojovém období rozhodujícím pro budoucí schopnost dítěte vytvářet si vztahy s dalšími osobami, pro jeho žádoucí emocionální vývoj, rozvoj sociálního chování, sebeúcty a psychické pohody a stability (k tomu srov. názor psychologa v článku Novák, T. Attachment není jen předcházení citovému strádání. Právo a rodina, 2015, č. 6, s. 21 a násl.; dostupné z právního informačního systému ASPI).

42. V souladu s principem nejlepšího zájmu dítěte jako předního hlediska rozhodování o dítěti byl krajský soud před rozhodnutím o odvolání stěžovatelů povinen komplexně posoudit a zhodnotit zájmy a potřeby nezletilé a následně svým rozhodnutím zvolit takové řešení péče o nezletilou (ze všech dostupných možností), které by nejlépe reflektovalo a naplňovalo její zájmy a potřeby, zejména ty nejnaléhavější či nejdůležitější, tak jak byly

Sbirka_nalezu-91.indd 628 29.7.20 14:02

v řízení před krajským soudem zjištěny. Mimo možností svěření nezletilé do pěstounské péče dlouhodobých pěstounů a vrácení do péče stěžovatelů jako rodičů se přitom krajskému soudu naskýtala též možnost nového svěření nezletilé do pěstounské péče pěstounky na přechodnou dobu, ať v režimu pěstounské péče na přechodnou dobu, či „dlouhodobé" pěstounské péče. Pěstounka na přechodnou dobu totiž i při jednání před krajským soudem dne 11. 4. 2018 zřetelně vyjádřila ochotu a připravenost pečovat o nezletilou i nadále, při vědomí zájmu nezletilé neměnit opět pečující osobu (přestože dříve, v únoru 2018, pěstounka na přechodnou dobu preferovala zachování své aktuální pěstounské pozice před přechodem na výkon „dlouhodobé" pěstounské péče; což ostatně obecně bylo možné očekávat od její role osoby vykonávající pěstounskou péči na přechodnou dobu). Ústavní soud navíc připomíná, že krajský soud byl povinen rozhodovat podle aktuální situace a okolností případu, tedy zohlednit též vývoj situace v období po meritorním rozhodnutí okresního soudu jako soudu prvního stupně, a to tím spíše, že toto období trvalo šest měsíců, tj. dobu poměrně dlouhou a zásadní, měřeno pohledem samotné nezletilé a jejím vývojem, vytvářením si vazby s pěstounkou na přechodnou dobu a získáváním důvěry v ni jako hlavní pečující osobu, což bylo popsáno i ve shora zmiňované zprávě z klinicko-psychologického vyšetření nezletilé. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že iniciaci a délku trvání odvolacího řízení, resp. změny v situaci nezletilé nastalé v průběhu odvolacího řízení, nelze klást k tíži stěžovatelům jako rodičům nezletilé, kteří při podání odvolání proti rozsudku okresního soudu, s nímž nesouhlasili, toliko využili svého zákonného práva a dostupného prostředku ochrany svých práv a zájmů své dcery, jak o nich byli přesvědčeni. Je naopak na soudech, jako orgánech veřejné moci, postupovat v řízeních o péči o nezletilé se zvláštním urychlením [srov. nález sp. zn. II. ÚS 568/06 ze dne 20. 2. 2007 (N 33/44 SbNU 399) či nález sp. zn. I. ÚS 2903/14 ze dne 12. 5. 2015 (N 94/77 SbNU 377), bod 34].

43. Krajský soud však ve svém napadeném rozhodnutí aktuální situaci a potřeby nezletilé vůbec nevzal v úvahu; učinil pouze obecný závěr, že v jejím nejlepším zájmu je, aby mohla vyrůstat ve stabilním, klidném a bezpečném prostředí; proto podle krajského soudu měla být předána do společné pěstounské péče dlouhodobých pěstounů, v jejichž výchovném prostředí by měla šanci seznámit se se standardním fungováním normální rodiny a principy rodinného soužití. Ústavní soud tak sice nepřisvědčuje výtce stěžovatelů, že by se krajský soud vůbec nezabýval nejlepším zájmem nezletilé; avšak jeho posouzení v tomto ohledu nemůže považovat za dostatečné a odpovídající čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, neboť v něm zcela absentuje zohlednění aktuálních a v nejbližší době přetrvávajících potřeb nezletilé a fáze jejího vývoje, a to i po psychické, emocionální a sociální stránce. S ohledem na závažná zjištění a doporučení psycholožky

Sbirka_nalezu-91.indd 629 29.7.20 14:02

existoval velmi silný zájem nezletilé neměnit, minimálně do dosažení věku tří let, stávající pečující osoby, u nichž prospívala; zajištění stabilního, klidného a bezpečného prostředí tak pro ni znamenalo setrvání v péči pěstounky na přechodnou dobu. Za okolností daného případu a individuální zkušenosti nezletilé byl přitom tento zájem evidentně silnější než okamžitý přechod do péče jiných osob (byť případně s očekáváním trvání této péče až v řádu let – i to však lze obtížně předvídat v daném případě, kdy se stěžovatelé aktivně a usilovně snaží změnit své poměry a prokázat schopnost postarat se do budoucna o nezletilou). Navíc v řízení před krajským soudem zůstala nedostatečně objasněna možnost svěření nezletilé do „dlouhodobé" pěstounské péče tehdejší pěstounky na přechodnou dobu, V. K.

44. V neposlední řadě pak v rámci zájmů nezletilé měla být hodnocena též potřeba zachování jejích vazeb s rodiči, tedy stěžovateli, a to i v souladu s povinností orgánů veřejné moci usilovat o budoucí opětovné sloučení rodiny. Při rozhodování o péči o nezletilou tak měla být uvážena i navázaná spolupráce a pozitivní kontakty mezi stěžovateli a pěstounkou na přechodnou dobu, které samozřejmě byly ku prospěchu nezletilé a posilovaly vztah nezletilé se stěžovateli i možnost jejího co nejsnazšího návratu do péče stěžovatelů v budoucnu.

45. Z uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že krajský soud napadeným rozhodnutím porušil čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, neboť opomněl interpretovat relevantní ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí prizmatem nejlepšího zájmu dítěte, na což je poukazováno i v dostupné komentářové literatuře, a neuvážil možnost ponechání nezletilé v pěstounské péči pěstounky na přechodnou dobu, vzhledem k závažným aktuálním potřebám a zájmům nezletilé. Ústavní soud opakuje, že při každém soudním rozhodování dotýkajícím se dítěte je nutné zvažovat nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko. V kontextu rozhodování o náhradní péči o dítě může nejlepší zájem dítěte aktuálně svěřeného do pěstounské péče na přechodnou dobu v konkrétním případě, s ohledem na jeho výjimečné okolnosti, vyžadovat setrvání dítěte v péči stávajícího pěstouna na přechodnou dobu i nad standardní maximální dobu jednoho roku předvídanou zákonem o sociálně-právní ochraně dětí. Princip nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte totiž působí i jako interpretační princip, a jeho prizmatem je tedy třeba nahlížet i relevantní ustanovení zákona. Nelze automaticky či mechanicky upřednostňovat obecné abstraktní principy před hledáním dostupného řešení, které nejlépe zohledňuje a reaguje na individuální situaci a zájmy konkrétního dítěte.

46. Napadené rozhodnutí krajského soudu nadto porušilo také právo stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v případě střetu některého ze základních práv

Sbirka_nalezu-91.indd 630 29.7.20 14:02

(vyjmenovaných v hlavě druhé Listiny) s jinou ústavní hodnotou je úkolem orgánů veřejné moci (a v první řadě soudů) zvolit při legitimním omezení některého práva takový postup, který zachovává všem dotčeným základním právům nejvyšší možný stupeň ochrany, a nenarušuje je tak více, než je nezbytně nutné [nález sp. zn. IV. ÚS 2/18 ze dne 9. 5. 2018 (N 85/89 SbNU 289), bod 17]. V daném případě krajský soud vyvažoval základní práva stěžovatelů a základní práva nezletilé vedlejší účastnice, včetně potřeby zvláštní ochrany nezletilé jako dítěte (čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny) a jejího zájmu na zdravém a bezpečném vývoji. Výše ovšem bylo odůvodněno, že nejlepšímu zájmu nezletilé odpovídalo její setrvání v péči pěstounky na přechodnou dobu, což zároveň představovalo opatření méně zasahující do práva stěžovatelů na rodinný život ve srovnání se svěřením nezletilé do péče dlouhodobých pěstounů. Stěžovatelé sami ostatně při jednání před krajským soudem navrhli setrvání nezletilé u pěstounky na přechodnou dobu, s níž již měli navázané dobré kontakty a spolupráci (na rozdíl od vztahů nedůvěry a konfliktnosti mezi nimi a dlouhodobými pěstouny) a z jejíž strany jim byl dříve umožňován relativně častý styk s nezletilou, jehož praktické provádění bylo navíc snazší ve srovnání s prováděním styku s nezletilou při jejím pobytu u dlouhodobých pěstounů (a to i s ohledem na místa bydliště stěžovatelů a dlouhodobých pěstounů). Za těchto okolností tak pobyt nezletilé u pěstounky na přechodnou dobu představoval také variantu spíše podporující a usnadňující možnost budoucího navrácení nezletilé do péče stěžovatelů a sloučení rodiny, jak vyžaduje povinnost ochrany práva stěžovatelů na rodinný život.

47. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že nelze souhlasit s kritikou na případu zúčastněných orgánů, zejména OSPOD, vůči pěstounce na přechodnou dobu a jejímu počínání v rámci výkonu pěstounské péče, jak ostatně akcentovala ve svém vyjádření též opatrovnice nezletilé vedlejší účastnice, veřejná ochránkyně práv, která fungování pěstounské péče na přechodnou dobu v daném případě hodnotila velmi pozitivně. Je třeba znovu připomenout, že v případě odebrání dítěte z péče rodičů má stát povinnost postupovat za účelem brzkého opětovného sloučení rodiny (ledaže by to bylo rozporu s nejlepším zájmem dítěte); i proto občanský zákoník stanoví v § 967 povinnost pěstouna udržovat, rozvíjet a prohlubovat sounáležitost dítěte s jeho rodiči i dalšími příbuznými a osobami blízkými a v § 960 odst. 2 odpovídající právo rodičů osobně a pravidelně se s dítětem stýkat. Takové udržování, ba prohlubování styků rodičů s jejich dětmi svěřenými do pěstounské péče je samozřejmě zejména důležité u nejmenších dětí, které si teprve vytvářejí vazby na osoby ve svém okolí a pro něž je plynutí času relativně mnohem rychlejší (srov. i Ježek, M. Problémové aspekty kontaktu rodičů s dětmi v případě jejich svěření do pěstounské péče. Právo a rodina, 2018, č. 5, s. 19 a násl.; dostupné z právního informačního

Sbirka_nalezu-91.indd 631 29.7.20 14:02

systému ASPI). Pokud tedy pěstounka na přechodnou dobu umožňovala časté a třeba i déletrvající styky nezletilé se stěžovateli a aktivně se snažila napomoci rozvoji vazeb mezi nezletilou a stěžovateli, lze její počínání pokládat za plně souladné s jejími zákonnými povinnostmi, rolí pěstounky a též s povinností státu v rámci ochrany práva stěžovatelů na rodinný život. Pěstounská péče, ať už trvající po přechodnou dobu, či dlouhodoběji, nesmí automaticky znamenat úplné odtržení dítěte od původní rodiny (ledaže by to bylo v zájmu dítěte nezbytné, jako tomu může být například v situacích násilí vůči dítěti v původní rodině), nýbrž pokud je stále dána možnost, ba očekávání návratu dítěte do původní rodiny, pak je především zapotřebí udržovat vazby dítěte s původní rodinou a usilovat o jejich prohlubování, tak aby jakmile to bude možné, mohlo co nejsnáze dojít k opětovnému sloučení rodiny. Toto mají mít na paměti nejen sami pěstouni, ale především také orgány veřejné moci, včetně orgánů sociálně-právní ochrany dětí a soudů, které by k tomuto měly při své činnosti vést pěstouny i s nimi spolupracující organizace, a nikoli podporovat omezování kontaktů dítěte v pěstounské péči s jeho rodiči, aniž by to bylo v nejlepším zájmu dítěte.

48. Obdobně nelze souhlasit ani s kritikou OSPOD, a nepřímo i krajského soudu, vůči postoji pěstounky na přechodnou dobu k pokračování péče o nezletilou. Pakliže pěstounka na přechodnou dobu nejprve přeměnu původního režimu na režim „dlouhodobé“ pěstounské péče odmítala, bylo to při vědomí její role osoby vykonávající pěstounskou péči na přechodnou dobu a v souladu s očekáváními spojenými s touto rolí, jak vyplývá ze spisů okresního soudu a OSPOD. Pakliže následně, po uplynutí další doby, během níž pečovala o nezletilou a během níž se rovněž posilovala vazba nezletilé na ni, vyjádřila souhlas s pokračováním své péče o nezletilou, případně snad i s výkonem „dlouhodobé“ pěstounské péče o nezletilou, nelze ani toto jednání – za výjimečných okolností posuzovaného případu – hodnotit jako profesionální selhání pěstounky, a to především proto, že je zřejmé, že tento obrat byl motivován snahou chránit a upřednostnit zájmy a potřeby samotné nezletilé. To ostatně ve svém vyjádření zdůraznila též opatrovnice nezletilé vedlejší účastnice. Ústavní soud pokládá institut pěstounské péče na přechodnou dobu za velmi důležitý, a to i v kontextu potřeby omezovat a zpravidla předcházet umisťování dětí do ústavní výchovy; činnost osob vykonávajících tuto formu náhradní péče je pak jistě velmi nesnadná a náročná, a to ve více aspektech. Jak připomíná odborná literatura, „pěstoun by [dítěti] měl dokázat dát lásku a pochopení, vytvořit mu zázemí, navázat s ním důvěrný vztah, avšak neupínat se na dítě jako na vlastní a ani neupínat dítě na svoji osobu. Mělo by jít spíše než o vztah rodičovský o vztah, jaký je mezi vnoučetem a prarodičem či mezi neteří nebo synovcem a tetou či strýcem“. (Trnková, L. Náhradní péče o dítě.

Sbirka_nalezu-91.indd 632 29.7.20 14:02

Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 92). Ústavní soud souhlasí i s dalším konstatováním téže autorky, odmítajícím kritiku vnímané finanční motivace zájemců o výkon pěstounské péče na přechodnou dobu: „**Pěstounská péče je sice činností vykonávanou za peníze, v naprosté většině případů však jistě ne pro peníze.** Je třeba nezapomínat, že takové přijetí novorozence zpravidla není idylickou rodičovskou dovolenou pro pěstouna, neboť mnohdy jde o děti těžce poznamenané, vyžadující nepřetržitou a namáhavou péči…“ (tamtéž, s. 94; zdůraznění zachováno podle originálního textu). Ani v posuzovaném případě nelze pěstounce na přechodnou dobu vyčítat, že se citlivě starala o nezletilou a poskytla jí láskyplné prostředí, za současného podporování vztahů nezletilé se stěžovateli, zejména stěžovatelkou jako matkou nezletilé, ani to, že se tato pěstounka, vykonávající péči o nezletilou nakonec po dobu celkem 13 měsíců (z tehdy 28měsíčního života nezletilé), stala pro nezletilou hlavní pečující osobou, přitom s ohledem na nízký věk nezletilé bylo důležité vyhnout se přetržení této formující se pevné citové vazby, což pěstounka na přechodnou dobu svým postojem nakonec umožnila.

IV. Závěr

49. Ústavní soud tedy shrnuje, že napadeným rozhodnutím krajského soudu došlo k porušení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož nejlepší zájem dítěte, tedy zde nezletilé vedlejší účastnice, musí být předním hlediskem rozhodování, a práva stěžovatelů na rodinný život zaručeného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

50. Ústavní soud naopak neshledal, že by v řízení před krajským soudem došlo také k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny; tuto námitku je třeba považovat za zjevně neopodstatněnou. Jak vyplývá ze soudního spisu a informací předložených Ústavnímu soudu, při jednání před krajským soudem měly všechny zúčastněné osoby a orgány dostatečnou možnost se vyjádřit a reagovat vzájemně i na své argumenty, také stěžovatelům byl dán dostatečný prostor k prezentování svých argumentů a tvrzení, na čemž nic nemění ani to, že některé jejich doplňující, a k věci ne vždy se přímo vztahující dotazy na svědky byly odmítnuty jako irelevantní či opožděné (stěžovatelům ovšem byla dána i možnost vyjádřit se ke zprávám z případových konferencí, kterých se soud sám nezúčastnil). Stěžovatelům byla rovněž dána dostatečná možnost předkládat důkazy, a pokud některým jejich návrhům nebylo vyhověno, byl tento postup řádně odůvodněn. Ústavní soud neshledal ani jiné extrémní okolnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu či jemu předcházejícího jednání svědčící o narušení principů spravedlivého procesu.

51. Z výše popsaných důvodů Ústavní soud podané ústavní stížnosti vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně pro

Sbirka_nalezu-91.indd 633 29.7.20 14:02

porušení ústavně zaručeného principu a ústavně zaručených práv stěžovatelů, jak byly shora uvedeny, v souladu s § 82 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Sbirka_nalezu-91.indd 634 29.7.20 14:02

Č. 206
K názvům volebních stran ve volbách do zastupitelstev obcí

1. Ústavně zaručené právo na svobodné volby (čl. 21 Listiny) v sobě zahrnuje závazek veřejné moci zajistit ve volbách svobodné vyjádření vůle voličů [čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] či svobodné vyjádření názorů lidu (čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě). V rozporu s tím by byl stav, kdy by volební strany vystupovaly pod názvem, který je z pohledu průměrného voliče zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany. Je tudíž třeba vykládat § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, se zřetelem na § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, tak, že název volební strany nesmí být zaměnitelný s názvem ani zkratkou politické strany nebo politického hnutí registrovaných podle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, které se nepodílely na vytvoření této volební strany. Pokud si volební strana ve své kandidátní listině v rozporu s tím zvolí zaměnitelný název, jde o závadu kandidátní listiny, kterou je registrační úřad povinen se zabývat při projednání kandidátní listiny dle § 23 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Rozhodne-li registrační úřad o registraci kandidátní listiny volební strany, jejíž název je zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany, lze se proti provedení registrace domáhat soudní ochrany podle § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

2. Výraz starosta je označením veřejné funkce v obci podle § 103 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Žádná politická síla si tak toto označení nemůže „přivlastnit“ a dovozovat, že má výlučná či přednostní práva jej užívat ve svém názvu, ani se domáhat zvýšené právní ochrany tohoto označení jako součásti svého názvu. To se týká i ochrany názvů politických stran a politických hnutí proti zaměnitelnosti. Užívá-li více politických sil ve svém názvu obecný výraz starosta a jeho varianty, je třeba vzájemnou zaměnitelnost názvů posuzovat s ohledem na další prvky názvu.

Sbirka_nalezu-91.indd 635 29.7.20 14:02

II. ÚS 3181/18 **č. 206**

Nález

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudce Vojtěcha Šimíčka – ze dne 31. prosince 2018 sp. zn. II. ÚS 3181/18 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky volební strany TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu", zastoupené zmocněnkyní Miriam Faltovou a právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, se sídlem Řehenice 10, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 A 126/2018-54 ze dne 6. 9. 2018 o zamítnutí stěžovatelčina návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny vedlejší účastnice, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy konané ve dnech 5. a 6. října 2018 podaly politická strana TOP 09 a politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ jako koalice kandidátní listinu, a to jako volební strana s názvem TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu".

2. Pro tyto volby podalo rovněž politické hnutí Pro Prahu spolu s nezávislými kandidáty kandidátní listinu, a to jako volební strana s názvem STAROSTOVÉ PRO PRAHU. Magistrát hlavního města Prahy tuto kandidátní listinu podle § 23 odst. 3 písm. a) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí") zaregistroval.

3. Stěžovatelka se poté domáhala soudní ochrany proti tomuto rozhodnutí u Městského soudu v Praze. Navrhla, aby tento soud svým rozhodnutím zrušil registraci kandidátní listiny vedlejší účastnice, eventuálně aby v názvu této volební strany zrušil slovo „starostové". Podle stěžovatelky si totiž vedlejší účastnice účelově a manipulativně zvolila název, který je zaměnitelný, a to s cílem zmást voliče a parazitovat na názvu a pověsti politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ.

4. Magistrát hlavního města Prahy ve svém vyjádření k návrhu uvedl, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí nesvěřuje registračním úřadům pravomoc přezkoumávat název volební strany, a to ani kdyby šlo o název

Sbirka_nalezu-91.indd 636 29.7.20 14:02

totožný či zaměnitelný s názvem jiné volební strany. Podle Magistrátu hlavního města Prahy jsou totožné či zaměnitelné názvy volebních stran z obecného hlediska nežádoucí a za určitých okolností mohou narušit princip svobodné, poctivé a rovné soutěže kandidujících subjektů. Zákonné meze přezkumu kandidátních listin se tak jeví jako nedostačující, avšak podle Magistrátu hlavního města Prahy je zcela na zákonodárci, aby do budoucna stanovil odpovídající mantinely, v nichž se mají volební strany při určování svého názvu pohybovat.

5. Městský soud v Praze svým napadeným usnesením návrh stěžovatelky zamítl. Podle městského soudu zákon o volbách do zastupitelstev obcí nesvěřuje registračnímu úřadu kompetenci přezkoumávat názvy volebních stran. Registrační úřad, který by přesto názvy přezkoumal, by uplatňoval veřejnou moc bez zákonného zmocnění v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a čl. 2 odst. 2 Listiny. Z tohoto názoru podle městského soudu vychází konstantní judikatura správních soudů a potvrdil jej i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 230/2016-60 ze dne 26. 9. 2017 a Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 102/15 ze dne 26. 11. 2015 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Podle městského soudu nedochází k narušení svobodné soutěže politických stran či sil dle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"). Tím, že není poskytována ochrana názvům politických stran a politických hnutí, totiž není omezena účast kandidátů ve volbách. Parazitování na názvu jiné politické entity je neetické jednání, které může, ale nemusí mít vliv na rozhodování voličů. Podle městského soudu z usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 102/15 vyplývá, že ani totožný název politických entit nepředstavuje zásadní zásah do soutěže politických sil. Tím spíše k takovému zásahu nedochází ani u názvů, které se shodují jen zčásti. Pokud by přeci jen došlo k hrubému ovlivnění výsledku voleb, bylo by dle městského soudu možné se návrhem domáhat rozhodnutí o neplatnosti voleb. Podle městského soudu je zcela v dispozici zákonodárce, jak upraví volební proces, přičemž je limitován pouze základními principy demokratické společnosti, zejména ochranou „svobodných a rovných voleb" a základního práva volit a být volen.

6. Nad rámec těchto důvodů městský soud uvedl, že i kdyby přezkoumal zaměnitelnost názvu volební strany, nemohl by v projednávané věci k závěru o zaměnitelnosti dospět. Městský soud upozornil, že stěžovatelka se účastní voleb jako volební strana s názvem TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu" a že v tomto názvu je celá řada rozlišovacích prvků oproti názvu STAROSTOVÉ PRO PRAHU. Dále uvádí, že v rejstříku stran a hnutí je registrováno pět politických entit, které mají v názvu slovo starostové, kromě hnutí STAROSTÉ A NEZÁVISLÍ jsou to Starostové a osobnosti pro Moravu,

Sbirka_nalezu-91.indd 637 29.7.20 14:02

Starostové pro kraj, Starostové pro Liberecký kraj a Starostové pro občany. Vedle nich byla do konce roku 2012 registrována i strana Nezávislí starostové. Městský soud navíc uvedl, že Starostové pro kraj a Starostové a osobnosti pro Moravu užili výraz starostové ve svém názvu dříve, než tak učinilo hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ. Konečně městský soud uvedl, že ke dni jeho rozhodování bylo na kandidátní listině STAROSTOVÉ PRO PRAHU celkem 11 starostů z 65, a tudíž název kandidátky odpovídal jejímu faktickému složení. Politické hnutí Pro Prahu, které vytvořilo tuto volební stranu, bylo navíc po určitou dobu registrováno pod názvem Starostové pro Prahu, a tak jím zvolený název volební strany má i určitou kontinuitu s dřívější činností tohoto hnutí.

II. Argumentace stran

7. Podle stěžovatelky došlo napadeným rozhodnutím k narušení férové, svobodné a volné soutěže politických stran a sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, porušení principů právního státu podle čl. 1 Ústavy a zákazu nepřímé diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny.

8. Stěžovatelka je volební stranou typu koalice, jejíž součástí je i politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ. Podle stěžovatelky je název vedlejší účastnice volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU zaměnitelný s názvem tohoto politického hnutí. Stěžovatelka uvádí, že politické strany a politická hnutí si při své registraci musí dle § 6 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích“) zvolit takový název, který nebude zaměnitelný s názvem jiné politické strany či politického hnutí. Proti registraci politické strany či politického hnutí se zaměnitelným názvem se může dotčená politická strana či politické hnutí bránit ve správním soudnictví žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. Oproti tomu volební strany, tedy formace bez právní osobnosti vytvářené *ad hoc*, pro konkrétní volby, dle napadeného rozhodnutí nejsou žádným způsobem limitovány ve volbě svého názvu, mohou si tedy vybrat i zaměnitelný název, protože ten nepodléhá žádnému přezkumu. To volebním stranám umožňuje parazitovat na pověsti politické strany či politického hnutí a může to vést ke zmatení voličů, které je však podle napadeného rozhodnutí možné řešit až v řízení o neplatnosti voleb nebo hlasování. Podle stěžovatelky není tento výklad ústavně konformní.

9. Stěžovatelka namítá, že by měla mít možnost napadnout registraci volební strany se zaměnitelným názvem, a chránit se tak před parazitováním na názvu politického hnutí, které je její součástí jako volební strany, a současně tím zabránit zmatení voličů. Dotčené politické hnutí jinak nemá účinný prostředek ochrany svých práv. V řízení o neplatnosti voleb či

Sbirka_nalezu-91.indd 638 29.7.20 14:02

hlasování se totiž chrání volební proces, a nikoliv subjektivní práva. Ochrany by podle stěžovatelky měl požívat název politického hnutí i registrovaná zkratka. Podle stěžovatelky je jedním z určujících kritérií při rozhodování voličů dobrá pověst, značka a image konkrétní politické strany či hnutí; po voličích není možné požadovat, aby pečlivě rozlišovali v názvech kandidujících subjektů. Zejména to nelze očekávat v komunálních volbách v Praze, které jsou poměrně komplikované a v nichž jsou volební lístky značně rozsáhlé. Voliči podle stěžovatelky mnohdy neznají ani lídra kandidátky a volí strany na základě jejich značky, kterou chápou jako záruku, že jejich očekávání budou splněna. Jde o výsledek náročného dlouhodobého procesu získávání důvěry voličů. Výklad zvolený v napadeném usnesení však volebním stranám umožňuje prostřednictvím zaměnitelných názvů na této důvěře a dobré pověsti parazitovat a voliče zmást. Podle stěžovatelky nemůže být volná soutěž politických sil bez limitů, naopak by mělo jít o soutěž „za vyrovnaných podmínek", přičemž odkazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.). Usnesení sp. zn. III. ÚS 102/15, na něž odkazuje městský soud v napadeném usnesení, podle stěžovatelky není vzhledem ke své formě pro Ústavní soud závazné, a navíc se „zdá … býti překonané" kvůli potřebě zajistit ochranu ústavnosti.

10. Stěžovatelka uvádí, že si politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ nehodlá monopolizovat užívání pojmu „starostové" v názvu. Politické strany a hnutí, které při registraci užijí toto slovo v názvu, jsou podle stěžovatelky oprávněné svůj název a jeho variace užívat. Stěžovatelka podotýká, že s takovými stranami a hnutími, které jsou nyní registrovány, hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ spolupracuje; s hnutím Starostové pro kraj, které má tento název až od 18. 5. 2018, situaci řeší a nevylučuje, že se proti jeho registraci bude bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu. Stěžovatelka ovšem zdůrazňuje, že vedlejší účastnice jako volební strana byla vytvořena registrovaným hnutím Pro Prahu se zkratkou HPP, které slovo starostové v názvu nemá.

11. Stěžovatelka podotýká, že s ohledem na minimalizaci zásahu moci soudní do průběhu voleb navrhovala alternativně to, aby soud v názvu vedlejší účastnice zrušil pouze slovo „starostové". Nezruší-li Ústavní soud napadené rozhodnutí, bude podle stěžovatelky možné obcházet zákaz zaměnitelných názvů politických stran a hnutí dle § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích prostřednictvím volebních stran. Nic tudíž nebude bránit registracím volebních stran se zaměnitelnými názvy jako „ODS v Praze", „ANO 2021" či „PIRÁTSKÁ KANDIDÁTKA". Stěžovatelka poukazuje i na to, že Magistrát hlavního města Prahy a obecné soudy považují současnou úpravu názvů volebních stran

Sbirka_nalezu-91.indd 639 29.7.20 14:02

za nedostatečnou. Stěžovatelka závěrem dodává, že rozhodnutí Ústavního soudu bude mít význam především do budoucna.

12. Městský soud v Praze ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění napadeného usnesení. Volební strana STAROSTOVÉ PRO PRAHU nevyužila možnosti se k ústavní stížnosti vyjádřit. Magistrát hlavního města Prahy se vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení a uvedl, že podrobné vyjádření poskytl již v řízení před Městským soudem v Praze. Ústavní soud nepovažoval za nutné vyzývat stěžovatele k replice, neboť vyjádření Městského soudu v Praze pouze odkazuje na napadené rozhodnutí a další vyjádření Ústavní soud neobdržel.

III. Hodnocení Ústavního soudu

13. Jádro projednávaného případu spočívá v otázce, zda si může volební strana ve volbách do zastupitelstva obce zvolit název, který je zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se na vytvoření této volební strany nijak nepodílely.

14. Ústavní soud se bude zabývat nejprve tím, zda lze obecně připustit, aby název volební strany ve volbách do zastupitelstev obcí byl zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany (část A níže). Dále se bude věnovat otázce, kdo se může bránit proti zaměnitelnosti názvů (část B níže). Nakonec rozebere, zda byly názvy v projednávaném případě zaměnitelné (část C níže).

A. Může mít volební strana název zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí?

15. Ústavní základy volebního práva v objektivním smyslu jsou zakotveny v čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou členové zastupitelstev „voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“, a obdobně též v čl. 21 odst. 3 Listiny, který stanovuje tajnost hlasování na základě všeobecného a rovného volebního práva. Volební právo v subjektivním smyslu pak garantuje čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Právo volit (aktivní volební právo) je chráněno čl. 21 odst. 1 Listiny, podle něhož mají občané „právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“. Právo být volen (pasivní volební právo) je zaručeno čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané „za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“.

16. Listina výslovně zakotvuje svobodné volby v čl. 21 odst. 1 v souvislosti s aktivním volebním právem, nicméně garance svobodných voleb náleží i kandidujícím subjektům jako součást pasivního volebního práva dle čl. 21 odst. 4 Listiny. Ústavní úpravu volebního práva je totiž třeba vykládat jako jeden celek. Právo na svobodné volby je přitom jedním z nejdůležitějších aspektů ústavně chráněného volebního práva. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS

Sbirka_nalezu-91.indd 640 29.7.20 14:02

13/05 ze dne 22. 6. 2005 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že „[s]vobodné volby jsou podmínkou *sine qua non* demokratického státu“, a to i v souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí. Místní samosprávu ostatně Ústavní soud ve své judikatuře od počátku považoval „za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)].

17. Výše uvedená interpretace čl. 21 Listiny je v souladu s čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který výslovně spojuje aktivní i pasivní volební právo s volbami zajištujícími svobodné vyjádření vůle voličů.

18. Právo na svobodné volby zaručuje i čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle něhož se smluvní strany „zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru“.

19. Ustanovení čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě dopadá jen na volbu „zákonodárného sboru“ (v autentickém anglickém znění „the legislature“, ve francouzském pak „corps législatif“). ESLP ve své judikatuře doposud nezodpověděl jednoznačně otázku, zda za zákonodárný sbor mohou být považovány i takové orgány, jako jsou zastupitelstva obcí, která jsou dle české ústavy nadána pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích zákonem stanovené působnosti (čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy). ESLP nicméně za zákonodárné sbory považoval italské regionální rady, které podle italské ústavy mohou v rámci příslušného regionu přijímat předpisy „v řadě oblastí, které jsou zásadní v demokratické společnosti, jako je administrativní plánování, místní správa, veřejné zdraví, vzdělávání, územní plánování a zemědělství“ (rozsudek ve věci *Vito Sante Santoro proti Itálii* ze dne 1. 7. 2004 č. 36681/97, § 52 až 53; ke shrnutí závěrů ohledně aplikovatelnosti čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě viz z poslední doby např. rozsudek ve věci *Davydov a další proti Rusku* ze dne 30. 5. 2017 č. 75947/11, § 278).

20. Ústavní soud se však již sám opakovaně zabýval otázkou aplikovatelnosti čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě na volby do zastupitelstev obcí. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), který se týká voleb do zastupitelstva městské části Brno – Starý Lískovec, Ústavní soud uvedl, že právo na svobodné volby je zaručeno i v čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě (bod 25 citovaného nálezu). Z toho lze dovodit, že Ústavní soud již v té době považoval toto ustanovení za aplikovatelné i na volby do zastupitelstev obcí. Obdobně Ústavní soud odkazoval na právo na svobodné volby dle čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě v případech, které se týkaly voleb do obecních zastupitelstev, i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. 5. 2011 (N 85/61 SbNU 315), bodech 29–32, a nálezu

Sbirka_nalezu-91.indd 641 29.7.20 14:02

sp. zn. Pl. ÚS 59/10 ze dne 4. 5. 2011 (N 84/61 SbNU 299), bodech 21 a 30–31. Výslovně se pak Ústavní soud vypořádal s touto otázku v nálezu sp. zn. III. ÚS 3673/14 ze dne 10. 2. 2015 (N 32/76 SbNU 417), bodě 90, v němž dovodil, že „čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě, potažmo obecné principy plynoucí z judikatury ESLP k citovanému článku, lze aplikovat i na volby do místních zastupitelstev". Ústavní soud nemá v projednávaném případě důvod se od tohoto závěru odchylovat.

21. Ústavní soud ve shodě s ESLP zdůrazňuje, že ze základního práva na svobodné volby nevyplývá pro veřejnou moc primárně povinnost zdržet se určitého jednání a nezasahovat, ale naopak pozitivní závazek přijmout taková opatření, která umožní konání svobodných voleb (srov. obdobně rozsudek velkého senátu ve věci *Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku* ze dne 15. 3. 2012, č. 42202/07, § 67, stanovící obecnější závazek přijmout opatření ke konání demokratických voleb). Zákonodárce tak má povinnost přijmout takovou právní úpravu, která umožní konání svobodných voleb. Úkolem Ústavního soudu je přezkoumat, zda české orgány veřejné moci této povinnosti dostály. Při výkladu zákonné úpravy je třeba vycházet z toho, že zákonodárce nemínil své ústavní povinnosti porušit, a proto je nutné volit takový výklad, který zajistí co největší respektování Ústavy (ústavně konformní výklad).

22. Aby bylo možné volby pokládat za svobodné, je v prvé řadě třeba, aby tyto volby zajistily svobodné vyjádření názorů voličů či lidu; tento aspekt je ostatně výslovně vyjádřen v čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech i v čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

23. Jedním z předpokladů, aby mohl lid projevit své názory ve volbách, je to, aby jednotliví voliči byli schopni v hlasovacích lístcích identifikovat, komu dávají svůj hlas. Právní úprava tudíž musí zajistit to, že volič bude schopen rozlišit jednotlivé kandidující subjekty navzájem a že bude schopen každý z kandidujících subjektů propojit s konkrétní politickou silou.

24. Otázku, zda právní úprava umožňuje voliči identifikovat, komu dává svůj hlas, je třeba řešit z hlediska průměrného voliče, tedy takového, který čerpá informace o volbách z běžných sdělovacích prostředků a nedisponuje odbornými znalostmi o volbách, právními, politologickými, sociologickými ani jinými obdobnými.

25. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda právní úprava související s volbami do zastupitelstev obcí a její výklad provedený městským soudem splňují tyto požadavky.

26. V rámci svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny mají zvláštní význam politické strany, protože dle čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky „založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran". Z hlediska podústavního práva jsou politickými

Sbirka_nalezu-91.indd 642 29.7.20 14:02

stranami ve smyslu čl. 5 Ústavy jak politické strany, tak politická hnutí dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Zákonná úprava jejich postavení je zcela totožná, a tak jde z právního hlediska pouze o dvě varianty označení pro jediný typ subjektu. Právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich představuje jeden z aspektů základního práva sdružovat se podle čl. 20 odst. 2 Listiny.

27. Podle § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích si politické strany a politická hnutí musí zvolit takový název a zkratku, které se budou „výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné."

28. Toto ustanovení omezuje svobodu a volnost politických stran a politických hnutí při volbě jejich názvu. Současně však toto omezení ochraňuje soutěž politických stran a politických hnutí. Předpokladem jakékoliv soutěže je, že se jí budou účastnit alespoň dva soupeřící subjekty, které bude možné od sebe rozlišit. Názvy politických stran a politických hnutí a jejich zkratky představují jejich nejvýraznější identifikační znaky. Požadavek, aby jejich názvy a zkratky nebyly zaměnitelné, tudíž zajišťuje vzájemnou rozlišitelnost těchto účastníků politické soutěže, a tím tuto soutěž ochraňuje. Zákaz zaměnitelnosti názvů a zkratek politických stran a politických hnutí podle § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích tak sleduje legitimní cíl. Žádný z účastníků nezpochybnil přiměřenost či ústavnost tohoto ustanovení a ani Ústavní soud k tomu nemá důvod.

29. Ve volbách do zastupitelstev obcí mohou kandidátní listiny podávat nejen politické strany a politická hnutí, ale i jejich „koalice, nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů". Zákon všechny kandidující subjekty označuje jako volební strany (§ 20 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Na rozdíl od politických stran a politických hnutí nemají volební strany právní osobnost, jde o politické útvary *ad hoc*, vytvářené vždy pro konkrétní volby.

30. Kandidátní listina, kterou volební strany podávají, musí podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí obsahovat „název volební strany a označení, o jaký typ volební strany podle § 20 odst. 1 jde, s uvedením názvu politických stran a politických hnutí". Zákon však již výslovně nestanoví žádné další požadavky na název volební strany a neodkazuje ani na právní úpravu obsaženou v zákoně o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí tudíž výslovně neřeší otázku, zda mohou být názvy volebních stran zaměnitelné navzájem a zejména zda může být název volební strany zaměnitelný

Sbirka_nalezu-91.indd 643 29.7.20 14:02

s názvem politické strany či politického hnutí, které se na vytvoření této volební strany nijak nepodílely.

31. Kompetence přezkoumat, zda kandidátní listina splňuje náležitosti dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, je svěřena registračnímu úřadu (§ 23 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). V případě zjištění závad, které nejsou na jeho výzvu odstraněny, rozhodne registrační úřad o odmítnutí kandidátní listiny [§ 23 odst. 3 písm. b) tohoto zákona; pokud by se závady týkaly pouze kandidáta, rozhodne úřad o škrtnutí kandidáta dle § 23 odst. 2 tohoto zákona, což však není pro projednávanou věc podstatné]. Splňuje-li kandidátní listina náležitosti dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, rozhodne registrační úřad dle § 23 odst. 3 písm. a) tohoto zákona o její registraci.

32. Proti odmítnutí kandidátní listiny i proti její registraci se může strana, která podala kandidátní listinu, domáhat soudní ochrany dle § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

33. Městský soud v Praze vyložil v napadeném usnesení zákon o volbách do zastupitelstev obcí tak, že volební strana si může zvolit jakýkoliv název, i název totožný či zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí. Podle městského soudu totiž neklade § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí žádné požadavky na název volebních stran a současně § 23 tohoto zákona neumožňuje registračnímu úřadu tento název přezkoumávat. Stejně tak nelze dle městského soudu brojit proti názvu volební strany v řízení o soudní ochraně dle § 59 odst. 2 tohoto zákona.

34. Tento výklad z ústavněprávního hlediska neobstojí. Přijmout právní názor městského soudu by znamenalo, že volební strany si mohou zvolit název totožný či zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se na vytvoření této volební strany vůbec nepodílely. Tento název by potom byl uveden na hlasovacích lístcích. Hlasovací lístky dle § 25 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí obsahují název a vylosované číslo volební strany, pod nimiž jsou ve sloupci uvedeny identifikační údaje jednotlivých kandidátů a v některých případech i uvedení politické příslušnosti kandidáta, případě označení subjektu, který ho navrhl, či označení, že jde o nezávislého kandidáta. Z těchto tří údajů – názvu volební strany, přiděleného čísla a identifikačních údajů jednotlivých kandidátů – je nejvýznamnější název volební strany, který zastřešuje jednotlivé kandidáty a současně – na rozdíl od vylosovaného čísla – není přidělen náhodně. Lze očekávat, že průměrný volič se bude řídit v prvé řadě právě názvem strany. Jak již bylo řečeno, výklad městského soudu ovšem umožňuje, aby si volební strana zvolila název totožný či zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se na vytvoření této volební strany vůbec nepodílely. To může u průměrného voliče vést k záměně.

Sbirka_nalezu-91.indd 644 29.7.20 14:02

35. Od průměrného voliče nelze očekávat, že si bude vědom rozdílu mezi volební stranou a politickou stranou, neboť jde o odbornou znalost. Průměrný volič tudíž nemůže předpokládat, že by volební strana mohla mít zaměnitelný název s politickou stranou či politickým hnutím. Je třeba zdůraznit, že v běžné politické soutěži nemohou mít politické strany či politická hnutí zaměnitelné názvy s ohledem na zákaz zaměnitelnosti názvů podle § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Průměrný volič, který si není vědom rozdílu mezi politickou a volební stranou, nemá důvod počítat s tím, že zákaz zaměnitelnosti názvů bude u voleb a názvů volebních stran prolomen. Jinak řečeno, průměrný volič nemá důvod přistupovat k názvu volební strany obezřetně, má naopak legitimní důvody se na název spoléhat a vycházet z toho, že název volební strany odpovídá názvu politické strany či politického hnutí. Hlasovací lístky sice obsahují i další údaje odlišující jednotlivé volební strany a umožňující případně identifikovat politické strany a politická hnutí stojící za těmito volebními stranami – jako je vylosované číslo volební strany a informace o jednotlivých kandidátech –, avšak nelze očekávat, že jim průměrný volič bude věnovat takovou pozornost jako názvu.

36. Výklad městského soudu by tak vedl k tomu, že by kvůli zaměnitelným názvům mohlo docházet k záměně kandidujících subjektů, a průměrný volič by proto nebyl vždy schopen identifikovat v hlasovacím lístku volební sílu, které chce dát svůj hlas. To v konečném důsledku ztěžuje možnost voličů projevit své názory ve volbách, a tím narušuje svobodné volby. Zákon ovšem umožňuje i jiný, ústavně konformní výklad.

37. Dle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí musí kandidátní listina obsahovat „název volební strany". Aby byla v co největší míře zajištěna svoboda voleb a svobodné vyjádření názorů voličů, je třeba do výkladu tohoto ustanovení promítnout § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Volební strana si tak musí zvolit takový název, který není zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se na vytvoření této volební strany nijak nepodílejí.

38. Zaměnitelný název volební strany s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany, tudíž nesplňuje požadavky § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí ve spojení s § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Kandidátní listina volební strany se zaměnitelným názvem je tudíž vadná. Je úkolem registračního úřadu z rejstříku stran a hnutí dle § 9 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích zjistit, zda název volební strany není zaměnitelný dle § 6 odst. 3 tohoto zákona s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílejí na vytvoření této volební strany, a poté se s touto závadou vypořádat postupem dle § 23 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Není-li

Sbirka_nalezu-91.indd 645 29.7.20 14:02

závada v názvu odstraněna, je třeba kandidátní listinu odmítnout dle § 23 odst. 3 písm. b) tohoto zákona.

39. Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace, jakož i proti rozhodnutí o provedení registrace, se lze domáhat soudní ochrany dle § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, soud je pak povinen zabývat se zaměnitelností názvů podle principů vyložených v tomto nálezu.

40. Městský soud se pro podporu svých právních závěrů v napadeném usnesení opírá i o usnesení sp. zn. III. ÚS 102/15 ze dne 26. 11. 2015. V odkazovaném usnesení se však Ústavní soud zabýval ústavní stížností proti rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno návrhu na neplatnost voleb. Tím se případ řešený v odkazovaném usnesení liší od projednávané věci. Současně je třeba zdůraznit, že právními závěry vyslovenými v odkazovaném usnesení Ústavní soud není vázán, neboť usnesení nemají precedenční závaznost nálezů [viz nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), bod 89; srov. § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu].

41. Ústavní soud shrnuje, že ústavně zaručené právo na svobodné volby (čl. 21 Listiny) v sobě zahrnuje závazek veřejné moci zajistit ve volbách svobodné vyjádření vůle voličů [čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] či svobodné vyjádření názorů lidu (čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě). V rozporu s tím by byl stav, kdy by volební strany vystupovaly pod názvem, který je z pohledu průměrného voliče zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany. Je tudíž třeba vykládat § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí se zřetelem na § 6 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích tak, že název volební strany nesmí být zaměnitelný s názvem ani zkratkou politické strany nebo politického hnutí registrovaných podle zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, které se nepodílely na vytvoření této volební strany. Pokud si volební strana ve své kandidátní listině v rozporu s tím zvolí zaměnitelný název, jde o závadu kandidátní listiny, kterou je registrační úřad povinen se zabývat při projednání kandidátní listiny dle § 23 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Rozhodne-li registrační úřad o registraci kandidátní listiny volební strany, jejíž název je zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, které se nepodílely na vytvoření této volební strany, lze se proti provedení registrace domáhat soudní ochrany podle § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

42. Z těchto důvodů neobstojí právní názor městského soudu, že volební strany mohou mít název zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí, že registrační úřad nemůže takový název pokládat za závadu kandidátní listiny a že se proti registraci kandidátní listiny volební strany s takovým názvem nelze domáhat soudní ochrany. Městský soud ovšem uvedl, že i kdyby bylo možné se domáhat ochrany proti zaměnitel-

Sbirka_nalezu-91.indd 646 29.7.20 14:02

nosti, v projednávaném případě nejsou dotčené názvy zaměnitelné. Ústavní soud se proto dále zabýval i tímto meritorním hodnocením.

43. Ústavní soud podotýká, že se nijak nevyjadřuje k otázce, zda mohou dvě volební strany mít zaměnitelné názvy, neboť její zodpovězení není pro řešení projednávané věci a vypořádání argumentů stěžovatele podstatné (viz bod 60 níže).

B. Kdo se může domáhat ochrany názvu politické strany či politického hnutí proti zaměnitelnosti?

44. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, kdo se ve volbách do zastupitelstev obcí může bránit proti volební straně, která si zvolila název zaměnitelný s názvem politické strany či politického hnutí.

45. Politická strana či politické hnutí může podat kandidátní listinu samostatně, spolu s nezávislými kandidáty, nebo v koalici s jinou politickou stranou nebo politickým hnutím. Ve všech případech si takto vzniklá volební strana může zvolit i zcela odlišný název [§ 20 odst. 1 ve spojení s § 22 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí]. Vyvstává tak otázka, zda se takto vzniklá volební strana může domáhat ochrany názvu politické strany či politického hnutí, které ji tvoří, proti jiné volební straně se zaměnitelným názvem. Ústavní soud konstatuje, že politická strana či politické hnutí, které podá kandidátní listinu samostatně a zvolí si jako volební strana i zcela odlišný název, pouze realizuje oprávnění dané zákonem. V případě, že politická strana či politické hnutí kandidují spolu s nezávislými kandidáty nebo v koalici s jinou politickou stranou či politickým hnutím, představuje takto vzniklá volební strana a název pro ni zvolený výkon základního práva sdružovat se dle čl. 20 odst. 1 Listiny. Výkon zákonného práva, či dokonce základního práva, nemůže být sám o sobě považován za vzdání se jiných práv a nemůže zhoršit právní postavení žádného subjektu, který se na výkonu těchto práv podílí. Proto se volební strana může domáhat ochrany názvu politické strany nebo politického hnutí, které ji tvoří, proti zaměnitelnému názvu jiné volební strany. To platí pro řízení o soudní ochraně proti registraci volební strany se zaměnitelným názvem podle § 59 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ale i v řízení o ústavní stížnosti.

46. V projednávaném případě je stěžovatelkou volební strana TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu“. Jde o koalici, jejíž součástí je i politické hnutí registrované pod názvem STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ se zkratkou STAN. Stěžovatelka namítá, že název vedlejší účastnice volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU je zaměnitelný s názvem politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ a že její kandidátní listina neměla být pod tímto názvem registrována.

Sbirka_nalezu-91.indd 647 29.7.20 14:02

47. I když se hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ neúčastní voleb samostatně, ale formou koalice, tedy jako součást volební strany TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu", požívá název i zkratka hnutí právní ochrany. Této ochrany se může dovolávat volební strana, jejíž součástí je toto hnutí, jak již bylo uvedeno.

C. Byl název v projednávaném případě zaměnitelný?

48. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda je v projednávaném případě název vedlejší účastnice volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU, tvořené politickým hnutím Pro Prahu a nezávislými kandidáty, zaměnitelný s názvem politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ, které kandidovalo v koalici, jež vystupuje jako stěžovatelka v tomto řízení. Zaměnitelnost názvu volební strany s názvem politické strany či politického hnutí je třeba řešit z pohledu průměrného voliče (viz bod 24 výše).

49. Registrovaným názvem dotčeného hnutí, zapsaným v rejstříku stran a hnutí, je STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ se zkratkou STAN, a to od 29. 6. 2011. Toto hnutí však bylo zapsáno pod totožným názvem a zkratkou – doplněnými pouze o uvozovky – již dříve, a to od 24. 2. 2009.

50. Ústavní soud se zabýval názvem STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ a jednotlivými prvky, které jej vytváří.

51. Jde-li o výraz STAROSTOVÉ, podle městského soudu nebylo hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ první politickou stranou nebo politickým hnutím, které užilo slovo starostové ve svém názvu. Městský soud totiž uvádí, že strana Starostové pro kraj ho užila při už své registraci dne 22. 4. 2002 a hnutí Starostové a osobnosti pro Moravu jej užilo již při své registraci dne 9. 2. 2004, zatímco STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ byli registrováni až 19. 8. 2004. Ústavní soud však zjistil, že strana Starostové pro kraj si tento název registrovala až 18. 5. 2018, předtím od 23. 5. 2016 vystupovala jako Strana Starostové za Ústecký kraj a ještě dříve neměla v názvu vůbec slovo starostové; obdobně hnutí Starostové a osobnosti pro Moravu si tento název registrovalo až 10. 6. 2015 a předtím vystupovalo jako Sdružení nestraníků. Politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ tak z uvedených subjektů užilo výraz starostové ve svém názvu jako první.

52. Ústavní soud však zdůrazňuje, že starosta je označením veřejné funkce v obci podle § 103 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Žádná politická síla si tak toto označení nemůže „přivlastnit" a dovozovat, že má výlučná či přednostní práva jej užívat ve svém názvu, ani se domáhat zvýšené právní ochrany tohoto označení jako součásti svého názvu. To se týká i ochrany názvů politických stran a hnutí proti zaměnitelnosti. Užívá-li více politických sil ve svém názvu výraz starosta a jeho varianty, je třeba jejich vzájemnou zaměnitelnost posuzovat

Sbirka_nalezu-91.indd 648 29.7.20 14:02

s ohledem na další prvky názvu. Tyto principy znamenají, že i kdyby si například politická strana zvolila jako název výlučně výraz „Starostové“, nemohla by bránit jiným v tom, aby výraz starostové rovněž užili ve svém názvu. Mohla by vyžadovat pouze to, aby se žádná jiná politická entita nejmenovala „Starostové“ bez jakéhokoliv dalšího rozlišovacího prvku. Jinak vyjádřeno, taková politická strana by se mohla domáhat pouze ochrany proti totožným názvům. Z těchto důvodů nepředstavuje výraz STAROSTOVÉ dominantní prvek názvu dotčeného hnutí. Ústavní soud v této souvislosti podotýká, že sama stěžovatelka uvádí, že politické hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ si nehodlá „monopolizovat“ užívání tohoto pojmu.

53. Dotčené hnutí ve svém názvu kromě slova starostové využívá jako další prvek i výraz NEZÁVISLÍ. Ten již není označením veřejné funkce, na druhou stranu jde o termín, jehož časté užívání lze v kontextu politické soutěže a voleb očekávat. Podle rejstříku stran a hnutí je registrováno šest dalších stran a hnutí užívajících slovo nezávislí v tomto tvaru ve svém názvu, konkrétně jde o strany a hnutí „Nezávislí – Naše Čtrnáctka“; Bílinští sociální demokraté a nezávislí; NEZÁVISLÍ; Nezávislí pro Bílinu; NEZÁVISLÍ PRO PRAHU 10 – HNUTÍ PRO LEPŠÍ DESÍTKU; OBČANÉ SPOLU – NEZÁVISLÍ. Navíc § 20 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí umožňuje nezávislým kandidátům, sdružením nezávislých kandidátů a sdružením stran či hnutí a nezávislých kandidátů vytvářen volební strany a podávat kandidátní listiny, u nezávislých kandidátů je přitom pochopitelné, že budou v názvech volebních stran využívat slovo nezávislí. Ani výraz NEZÁVISLÍ tudíž není dominantním prvek názvu dotčeného hnutí.

54. Teprve názvu STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ vzniklému spojením obou prvků je tak možné poskytovat ochranu proti zaměnitelnosti. V tomto názvu mají z výše uvedených důvodu oba prvky – starostové i nezávislí – stejný význam. O stejném významu obou částí názvu podpůrně vypovídá i to, že dotčené hnutí si jako svou zkratku zvolilo STAN, z níž lze písmeno N vnímat jako odkaz na slovo NEZÁVISLÍ v názvu hnutí.

55. Ústavní soud dále srovnával název dotčeného hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ s názvem vedlejší účastnice volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU.

56. Oba názvy se shodují ve slově STAROSTOVÉ. Jak již bylo uvedeno, starosta je označení veřejné funkce, které si nikdo nemůže přivlastnit a dovozovat, že má zvláštní právo jej užívat. Je tak třeba zkoumat další rozlišující prvky obou názvů.

57. Vedlejší účastnice volební strana STAROSTOVÉ PRO PRAHU ve svém názvu neužila slovo NEZÁVISLÍ, které u dotčeného hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ tvoří stejně podstatný prvek jako slovo STAROSTOVÉ.

58. Místo toho tato volební strana do svého názvu zahrnula spojení PRO PRAHU. Toto spojení připomíná místní dodatek, který má obecně nižší

Sbirka_nalezu-91.indd 649 29.7.20 14:02

rozlišovací schopnost. V projednávaném případě je však jeho důležitost zvýšena tím, že jde o název politické strany, která je součástí volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU. Jelikož spojení PRO PRAHU je již druhý rozlišující prvek v názvu STAROSTOVÉ PRO PRAHU oproti STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ, dospěl Ústavní soud k závěru, že tyto názvy nejsou zaměnitelné.

59. Na závěru, že tyto názvy nejsou zaměnitelné, nic nemění skutečnost, že v obou názvech je využita shodná podoba zápisu, a to velkými písmeny. Ústavní soud konstatuje, že odlišný způsob zápisu na jednu stranu není schopen názvy dostatečně rozlišit („Starostové" a „STAROSTOVÉ" by tak bylo zaměnitelné). Na druhou stranu, totožný způsob zápisu pochopitelně sám o sobě nezpůsobuje zaměnitelnost názvů.

60. Doposud se Ústavní soud zabýval tím, zda je zaměnitelný název politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ s názvem vedlejší účastnice volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU. Ústavní soud považuje za vhodné zmínit se o otázce zaměnitelnosti názvu stěžovatelky, volební strany TOP 09 a Starostové (STAN) ve spolupráci s KDU-ČSL, LES a Demokraty Jana Kasla – „Spojené síly pro Prahu", s názvem vedlejší účastnice, volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU. Ústavní soud konstatuje, že oba názvy se liší značným množstvím rozlišovacích prvků a námitka, že jde o zaměnitelné názvy, by tak byla zjevně neopodstatněná. Z toho důvodu se Ústavní soud touto otázkou podrobněji nezabýval a neodpověděl ani na to, zda z ústavního pohledu mohou být názvy dvou volebních stran zaměnitelné.

61. Ústavní soud tak shrnuje, že výraz starosta je označením veřejné funkce v obci podle § 103 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Žádná politická síla si tak toto označení nemůže „přivlastnit" a dovozovat, že má výlučná či přednostní práva jej užívat ve svém názvu, ani se domáhat zvýšené právní ochrany tohoto označení jako součásti svého názvu. To se týká i ochrany názvů politických stran a politických hnutí proti zaměnitelnosti. Užívá-li více politických sil ve svém názvu výraz starosta a jeho varianty, je třeba vzájemnou zaměnitelnost názvů posuzovat s ohledem na další prvky názvu.

62. Protože název volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU není zaměnitelný s názvem stěžovatelky ani politického hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ, nedošlo k porušení základních práv stěžovatelky tím, že městský soud nevyhověl jejímu návrhu na soudní ochranu proti registraci kandidátní listiny volební strany STAROSTOVÉ PRO PRAHU.

D. Závěr

63. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím nebyla porušena ústavně zaručená práva ani svobody, a proto ústavní stížnost zamítl podle § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Sbirka_nalezu-91.indd 650 29.7.20 14:02

Sbirka_nalezu-91.indd 651 29.7.20 14:02

II. Usnesení

Č. 11
K oprávnění podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení ve spojení s ústavní stížností

Ten, kdo podal ústavní stížnost, je oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, za podmínky, že jím tvrzené porušení základních práv a svobod nastalo uplatněním (použitím) takového zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, přičemž bez vyloučení jejich použití či bez jejich zrušení by nebylo možné věc nově projednat ústavně konformním způsobem, popřípadě zabránit tomu, aby porušování základních práv a svobod navrhovatele pokračovalo.

Usnesení

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 23. října 2018 sp. zn. Pl. ÚS 28/18 ve věci návrhu spolku Oživení, o. s., se sídlem Muchova 232/13, Praha 6 – Dejvice, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, na zrušení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, za účasti Parlamentu jako účastníka řízení a vlády, zastoupené ministryní pro místní rozvoj, a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastnic řízení.

Výrok

Návrh se odmítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 20. 11. 2017 a o níž je vedeno řízení pod sp. zn. II. ÚS 3621/17, se navrhovatel domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“) ze dne 12. 9. 2017 č. j. 54 C 283/2016-40. Současně navrhl, aby Ústavní soud zrušil § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále též „napadené ustanovení“), neboť právě použitím tohoto ustanovení mělo

Sbirka_nalezu-91.indd 653 29.7.20 14:02

uvedeným rozsudkem dojít k porušení jeho petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), jakož i porušení principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava").

2. Ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek podmiňuje vyřízení podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední zaplacením poplatku ve výši 10 000 Kč za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení. Podalo-li podnět více osob společně, vybere se poplatek pouze jednou. Uvedený poplatek vybírá Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, přičemž dojde-li k jeho zaplacení, následně se již nevrací. Jeho nezaplacení současně s podáním podnětu má naopak za následek, že se podnět nevyřizuje. Osvobození od tohoto poplatku ani prodloužení lhůty pro jeho zaplacení nejsou přípustné. Na poplatek se nepoužije zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

3. Navrhovatel podal dne 24. 10. 2016 podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k zahájení správního řízení z moci úřední podle zákona o zadávání veřejných zakázek a současně zaplatil poplatek podle napadeného ustanovení. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže na základě tohoto podnětu získal pochybnosti ohledně postupu zadavatele veřejné zakázky se zákonem, a proto zahájil správní řízení z moci úřední. O výsledku šetření informoval navrhovatele dne 18. 11. 2016. Ten pak vyzval Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k uhrazení částky 10 000 Kč jako bezdůvodného obohacení podle § 2991 občanského zákoníku, jež mělo vzniknout na straně státu výběrem poplatku v rozporu se správním řádem a ústavním pořádkem. Protože však tento nárok nebyl uznán ani co do důvodu, ani co do uplatněné výše, navrhovatel jej uplatnil žalobou proti České republice – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterou se domáhal také zaplacení zákonných úroků z prodlení od 24. 10. 2016 do zaplacení.

4. Rozsudkem městského soudu, vůči němuž směřuje ústavní stížnost navrhovatele, byla žaloba zamítnuta. Městský soud konstatoval, že navrhovatel byl k zaplacení částky 10 000 Kč Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže povinen podle napadeného ustanovení, a tedy že plnil na základě spravedlivého právního důvodu. Na straně státu tak nemohlo vzniknout bezdůvodné obohacení. Neústavnost napadeného ustanovení nebyla ze strany městského soudu shledána.

5. II. senát Ústavního soudu usnesením ze dne 10. 4. 2018 č. j. II. ÚS 3621/17-26 podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přerušil řízení o ústavní stížnosti navrhovatele a návrh na zrušení napadeného ustanovení postoupil plénu Ústavního soudu, maje za to, že uplatněním napadeného ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a že současně nelze tvrzení navrhovatele označit za zjevně neopodstatněná.

Sbirka_nalezu-91.indd 654 29.7.20 14:02

II. Argumentace navrhovatele

6. Podle navrhovatele působí napadené ustanovení nepřiměřený zásah do jeho petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Podmínění vyřízení podnětu zaplacením částky 10 000 Kč odporuje účelu tohoto práva, kterým je umožnit občanům upozorňovat orgány veřejné moci na věci veřejného zájmu a žádat o využití jejich pravomocí při řešení těchto věcí. Navrhovatel zdůrazňuje, že petiční právo nezakládá jen čistě formální možnost obrátit se na orgány veřejné moci, ale k jeho pojmovým znakům patří i povinnost příslušného orgánu petici přijmout, z věcného hlediska ji přezkoumat a vyřídit ji. Za vyřízení petice je pak třeba považovat nejen kladné nebo záporné rozhodnutí ve věci, ale také sdělení informace petentovi, že se příslušný orgán jeho podáním zabýval a jak s věcí naložil. Od svobody projevu se petiční právo liší tím, že petent nevyjadřuje jen názor, nýbrž se ve veřejném zájmu něčeho domáhá.

7. Neústavnost předmětného poplatku spatřuje navrhovatel dále v tom, že je jím nepřiměřeně omezeno právo veřejnosti obracet se na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jakožto na ústřední správní úřad s podáváním podnětů k zahájení správních řízení, a to navzdory tomu, že tento úřad je povinen přistoupit k jejich zahájení z moci úřední. Povinnost platit jakoukoliv částku za pomoc ústřednímu správnímu úřadu plnit úkoly správního dozoru považuje navrhovatel za absurdní a odporující základním principům správních orgánů, konkrétně principu souladu s veřejným zájmem a principu veřejné správy jako služby veřejnosti, jež jsou formulovány v § 2 odst. 4 a § 4 odst. 1 správního řádu. Jde o obdobně nepřijatelnou situaci, jako kdyby byla poplatkem podmíněna možnost podávat trestní oznámení. Uložení vysoké poplatkové povinnosti občanům za výkon jejich základního práva účastnit se správy věcí veřejných, navíc mimo obecnou úpravu správních poplatků, kdy z napadeného ustanovení ani nevyplývá, zda je poplatek příjmem státního rozpočtu, a poplatník se ani nedozví, kam jeho peníze putují a za jakým účelem, je podle navrhovatele v rozporu s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

8. Zákon o zadávání veřejných zakázek nepřipouští osvobození od poplatku či prodloužení lhůty k zaplacení poplatku a vylučuje také použití obecné úpravy osvobození od správního poplatku podle § 8 odst. 1 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tím dochází k další absurdní a nepřijatelné situaci, kdy ani orgány veřejné moci nemohou bez poplatkové povinnosti upozorňovat na porušení zákona, které při výkonu své činnosti odhalí. V případě neziskových organizací, které usilují o prosazování zájmu a dodržování zákona, stanovená poplatková povinnost brání tomu, aby mohly napomáhat Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k plnění úkolů, ke kterým je podle zákona povinen. Nemusí totiž disponovat prostředky, které by mohly být k zaplacení předmětného poplatku použity.

Sbirka_nalezu-91.indd 655 29.7.20 14:02

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh komorám Parlamentu a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

10. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních ze dne 15. 6. 2018 a ze dne 8. 6. 2018, podepsaných předsedy jednotlivých komor Mgr. Radkem Vondráčkem a Milanem Štěchem, shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán a schválen zákon o zadávání veřejných zakázek.

11. Usnesením ze dne 6. 6. 2018 č. 350 rozhodla vláda o vstupu do řízení, o čemž byl Ústavní soud vyrozuměn téhož dne v zákonem předepsané lhůtě. Vláda pověřila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní pro místní rozvoj vypracoval vyjádření vlády k návrhu a zaslal je Ústavnímu soudu. Zastupováním v řízení vláda současně pověřila ministryni pro místní rozvoj.

12. Vláda ve svém vyjádření ze dne 14. 6. 2018, podepsaném ministrem spravedlnosti JUDr. Robertem Pelikánem, Ph.D., navrhla, aby Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení zamítl. Skutečnost, že petent nesložil poplatek v zákonem stanovené výši současně s podáním podnětu, nemá vliv na povinnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podnět přezkoumat v rámci jeho vlastní dozorové a kontrolní činnosti a následně případně zahájit řízení z moci úřední. Opačným postupem by se tento úřad dopustil nejen zjevně nepřípustné nečinnosti, ale fakticky by popřel své funkce úřadu odpovědného za ochranu hospodářské soutěže. Vláda nicméně dodává, že v případě nezaplacení poplatku není Úřad pro ochranu hospodářské soutěže povinen podnět vyřídit v tom smyslu, aby oznamovatele o vyřízení informoval. Toto omezení sleduje legitimní cíl, jímž je ochrana tohoto úřadu před přetížeností v důsledku nutnosti reagovat na mnohdy účelové až dokonce šikanózní podněty podané ve zjevné snaze obejít povinnost navrhovatele složit kauci. Napadené ustanovení podle vlády není v rozporu s ústavním principem rovnosti, neboť výše poplatku je stanovena jednotně pro všechny subjekty bez rozdílu a není extrémně nepřiměřená. Nemožnost osvobození od poplatku či alespoň prodloužení lhůty pro jeho zaplacení považuje vláda za deficit, který, byť by měl být zákonodárcem napraven, nedosahuje ústavněprávní dimenze.

13. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., dopisem ze dne 23. 5. 2018 využila svého oprávnění a vstoupila do řízení. Ve svém vyjádření ze dne 21. 6. 2018 se obecně vyjádřila k povaze poplatku podle napadeného ustanovení. Podle jejího názoru jde o peněžité plnění spadající pod legislativní zkratku daň podle daňového řádu, které se svou povahou nejvíce blíží správnímu poplatku. Při jeho správě se postupuje podle daňového řádu, který je však vzhledem k tomu, jak je poplatek vymezen, použitelný

Sbirka_nalezu-91.indd 656 29.7.20 14:02

pouze s obtížemi. Důsledky vyloučení režimu zákona o správních poplatcích pak jsou chybějící osvobození a úlevy, paušální dopad poplatku na všechny podatele podnětů bez rozdílu nebo faktická absence opravného prostředku. Jde o institut z legislativního hlediska zcela raritní, který nemá v českém právním řádu obdoby.

14. V další části svého vyjádření Veřejná ochránkyně práv upozornila, že omezení počtu podnětů v důsledku neuhrazení poplatků vedlo k omezení vlastní kontrolní činnosti ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti zadávání veřejných zakázek. Problémem napadeného ustanovení je také neexistence jakýchkoliv výjimek pro ukládání předmětného poplatku. Ta podle jejího názoru působí potíže jak orgánům vykonávajícím veřejnou správu, které tento poplatek musí rovněž zaplatit, tak zástupcům občanské společnosti a fyzickým osobám, pro něž poplatek může mít až diskriminační charakter. Omezení možnosti podávat podněty vede podle Veřejné ochránkyně práv k nepřiměřenému omezení realizace petičního práva. Ze všech těchto důvodů by měl Ústavní soud návrhu vyhovět a napadené ustanovení zrušit.

15. K návrhu na zrušení napadeného ustanovení se vyjádřil i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který tak učinil jako vedlejší účastník v rámci řízení o ústavní stížnosti. Ve svém vyjádření ze dne 14. 12. 2017, podepsaném místopředsedou JUDr. Petrem Solským, uvedl, že napadené ustanovení nepřekračuje meze přípustného omezení petičního práva. Jde pouze o úpravu realizace tohoto práva v širším smyslu. Samotná částka 10 000 Kč je hraniční částkou např. bagatelních sporů, která nikomu nebrání v přístupu k úřadu. Je však způsobilá žádoucím způsobem „odfiltrovat“ podněty šikanózní či obstrukční povahy.

16. Navrhovatel ve stanovené lhůtě – a ani poté – nevyužil možnost vyjádřit se k výše shrnutým vyjádřením.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

17. Ústavní soud se předně zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny všechny procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, které stanoví zákon o Ústavním soudu.

18. Podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona.

19. Ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu zase stanoví, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže

Sbirka_nalezu-91.indd 657 29.7.20 14:02

podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

20. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny může zákon stanovit meze základních práv a svobod, avšak jen za podmínek stanovených Listinou, které limitují rozsah takovéhoto omezení požadavky, aby k němu docházelo jen za ústavně přípustným účelem a aby při něm bylo šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod. Případné nerespektování těchto podmínek ze strany zákonodárce neznamená, že by se jednotlivec nemohl domoci svých základních práv a svobod jen proto, že k jejich porušení došlo na základě zákona. Soudní ochrana základních práv a svobod, která je každému poskytována podle čl. 36 a násl. Listiny ve spojení s čl. 4 a 90 Ústavy, zahrnuje také možnost přezkumu souladu zákona s ústavním pořádkem na návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Stejnému účelu přitom slouží oprávnění stěžovatele spojit s ústavní stížností návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu [případně jiného právního předpisu nebo ustanovení podle § 64 odst. 2 písm. d) zákona o Ústavním soudu], které je procesním prostředkem, jímž se může jednotlivec v řízení před Ústavním soudem přímo domoci přezkoumání zákona (případně jiného právního předpisu), jehož použití mělo vést k porušení jeho základních práv a svobod. V obou případech může mít nález Ústavního soudu význam pro rozhodování orgánů veřejné moci, a to nejen pokud jde o možné pozbytí platnosti neústavního zákona či jeho ustanovení, ale také v rovině jejich použitelnosti ve vztahu k právnímu hodnocení již nastalých právních skutečností [např. nález ze dne 14. 10. 1998 sp. zn. I. ÚS 152/97 (N 124/12 SbNU 199), nález ze dne 2. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 248/99 (N 160/20 SbNU 133), nález ze dne 27. 11. 2001 sp. zn. I. ÚS 102/2000 (N 179/24 SbNU 335), nález ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06 (N 159/42 SbNU 305) nebo nález ze dne 14. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 376/11 (N 12/68 SbNU 177); obecně k těmto následkům např. nález ze dne 3. 2. 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285)].

21. Ústavní soud v rámci posouzení oprávněnosti navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu hodnotil, zda uplatněním tohoto ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tedy zda jím mohlo dojít k tvrzenému porušení petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Tento procesní předpoklad řízení před Ústavním soudem by byl splněn, jestliže by v ústavní stížnosti tvrzené porušení základních práv a svobod bylo následkem použití napadeného ustanovení ve věci navrhovatele, přičemž bez vyloučení použití tohoto ustanovení či bez jeho zrušení by nebylo možné věc nově projednat ústavně konformním způsobem, popřípadě zabránit tomu, aby porušování základních práv a svobod navrhovatele pokračovalo [srov. usnesení ze dne 7. 2. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 10/94

Sbirka_nalezu-91.indd 658 29.7.20 14:02

(U 5/3 SbNU 321) nebo nález ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)]. Jinak řečeno, ve věci navrhovatele musí být dána možnost promítnutí případného derogačního nálezu do výsledku řízení o ústavní stížnosti. V konečném důsledku nicméně mohou existovat skutečnosti, které vyhovění ústavní stížnosti navzdory použití neústavního právního předpisu neumožní [typicky ochrana práv jiných fyzických a právnických osob, které jednaly v důvěře v neústavní zákon; např. nález ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983); zamezení tomu, aby nepoužití neústavního zákona nemělo pro navrhovatele nepříznivější následky, než jeho použití; např. nález ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1572/11 (N 45/64 SbNU 551); nutnost zamezit ohrožení schopnosti státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či ohrožení jiného srovnatelně důležitého veřejného zájmu; např. nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)].

22. V posuzované věci byl předmět řízení vymezen žalobou jako nárok navrhovatele vůči státu na vydání bezdůvodného obohacení podle § 2991 občanského zákoníku ve výši 10 000 Kč se zákonnými úroky z prodlení, jež mělo státu vzniknout vybráním neústavního poplatku podle napadeného ustanovení. Zamítnutím žaloby došlo nepochybně k uplatnění citovaného ustanovení občanského zákoníku, na jehož základě byl posouzen navrhovatelem tvrzený nárok. Městský soud se ale musel vypořádat rovněž s napadeným ustanovením, a to potud, aby identifikoval právní vztah, který byl mezi navrhovatelem a státem založen zaplacením předmětného poplatku. Jde o právní vztah, v jehož rámci jsou práva a povinnosti, nad rámec napadeného ustanovení, upraveny daňovým řádem. Podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu lze totiž pro účely tohoto zákona rozumět daní také poplatek, tedy i poplatek podle napadeného ustanovení, jehož veřejnoprávní povaha je s ohledem na obsah poplatkové povinnosti zjevná. Tato povaha, stejně jako nastíněný procesní rámec vylučují, aby případný nárok navrhovatele vůči státu na vrácení poplatku mohl být posuzován v občanském soudním řízení, natožpak jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení.

23. Za této situace nelze než konstatovat, že závěr o tom, zda povinnost navrhovatele zaplatit poplatek podle napadeného ustanovení založila porušení jeho petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny, a tedy zda napadené ustanovení bylo nebo nebylo v souladu s ústavním pořádkem, neměl pro rozhodování městského soudu o žalobě navrhovatele žádný význam. I kdyby tato poplatková povinnost vedla k zásahu do petičního práva navrhovatele (což je otázka, k níž Ústavní soud na tomto místě nezaujímá žádné stanovisko), soudní ochranu před takovýmto zásahem by v řízení o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení nebylo možné poskytnout. Případný závěr o neústavnosti napadeného ustanovení by nemohl vést

Sbirka_nalezu-91.indd 659 29.7.20 14:02

k vyhovění žalobě navrhovatele a stejně tak by nemohl mít vliv na posouzení důvodnosti jeho ústavní stížnosti. V dané věci tudíž nejsou splněny podmínky návrhového oprávnění navrhovatele podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu.

24. Tyto závěry nejsou dotčeny tím, že městský soud odůvodnil závěr o nedůvodnosti žaloby pouze poukazem na zákonnost poplatku podle napadeného ustanovení, aniž by se zabýval otázkou samotné možnosti domáhat se částky zaplacené na tomto poplatku z titulu bezdůvodného obohacení. Přestože takovéto odůvodnění může naznačovat, že v případě jiného hodnocení ústavnosti napadeného ustanovení by městský soud žalobě vyhověl, tato skutečnost nemění nic na tom, že z hlediska posouzení otázky návrhového oprávnění navrhovatele je určující objektivní možnost vyhovění ústavní stížnosti z důvodu závěru o neústavnosti napadeného ustanovení. Ta přitom nemůže být založena tím, že městský soud odůvodnil svůj rozsudek nedostatečně nebo se ve svých závěrech dopustil nesprávnosti. Ústavní soud ostatně není právními závěry obsaženými v napadeném rozsudku vázán.

25. Závěrem je nutno zdůraznit, že navrhovatel se mohl domáhat soudní ochrany před tvrzeným zásahem do svého petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny, k němuž mělo dojít následkem zaplacení poplatku podle napadeného ustanovení. V tomto ohledu mu nezbývalo než žádat o jeho vrácení, přičemž rozhodnutí o tomto návrhu či jiný zásah správního orgánu by byly přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní řízení správní by poskytovalo prostor pro posouzení ústavněprávní argumentace navrhovatele, včetně možnosti předložit otázku souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem Ústavnímu soudu.

V. Závěr

26. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud rozhodl podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu o odmítnutí návrhu navrhovatele jako podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V souladu s § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu a čl. 1 odst. 2 písm. b) rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014 č. Org. 24/14 o atrahování působnosti, publikovaného jako sdělení Ústavního soudu č. 52/2014 Sb., tak učinil v plénu. Ústavní soud tím přijal návrh rozhodnutí, který se podstatně liší od návrhu původního soudce zpravodaje Vojtěcha Šimíčka, aby bylo o návrhu navrhovatele rozhodnuto nálezem. Předseda Ústavního soudu proto podle § 55 zákona o Ústavním soudu pověřil vypracováním usnesení (a tím určil novým soudcem zpravodajem) soudce Pavla Rychetského.

Sbirka_nalezu-91.indd 660 29.7.20 14:02

Odlišná stanoviska

Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka

1. Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrh neměl být odmítnut, nýbrž měl být věcně projednán a napadené zákonné ustanovení mělo být zrušeno jako protiústavní. K tomuto názoru nás vedou především následující skutečnosti.

2. Jak plyne z rekapitulační části usnesení (bod 5), náš senát přerušil řízení a návrh na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, postoupil plénu Ústavního soudu, jelikož dospěl k závěru, že jeho uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze tvrzení stěžovatele označit za zjevně neopodstatněná. Proto jsme předložili plénu návrh nálezu, na základě kterého by byla meritorně posouzena ústavnost napadeného zákonného ustanovení. Plénum Ústavního soudu se nicméně s naším názorem neztotožnilo, a proto došlo ke změně soudce zpravodaje (bod 26) a k odmítnutí návrhu.

3. Většina pléna totiž sice připustila, že zamítnutím žaloby městským soudem došlo k uplatnění ustanovení § 2991 občanského zákoníku, v jehož rámci se tento soud vypořádal rovněž s napadeným zákonným ustanovením, nicméně povaha předmětného poplatku vylučuje, aby nárok na jeho vrácení byl posuzován v občanském soudním řízení, natožpak jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení (bod 22). S tímto názorem nesouhlasíme, a to z důvodů, které lze označit za principiální obecná východiska při postupu a rozhodování pléna, a dále s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci.

4. Z obecného hlediska máme za to, že Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti by měl být veden zásadou „v pochybnostech hledat způsoby, jak řešit problémy, které jsou mu předloženy", a nikoliv dominantní snahou nalézt důvod, pro který odmítne zabývat se meritem věci. Autorita Ústavního soudu a jeho akceptace ve veřejnosti se totiž nikdy nebude odvíjet od jeho vnějších symbolů moci, nýbrž pouze a jedině od jeho skutečné aktivity, nasazení a přesvědčivosti argumentace. Způsob uvažování, kdy soud primárně – a v tomto případě až klopotně – hledá důvody, pro které se něčím nebude zabývat, namísto poskytování jasných odpovědí na položené otázky, ho degraduje z role ochránce základních práv a posouvá do bezvýznamného postavení v ústavním systému.

5. V daném případě jsme považovali za zcela nesporné, že procesní cesta, kterou stěžovatel mohl zvolit, nebyla vůbec jednoznačná.

Sbirka_nalezu-91.indd 661 29.7.20 14:02

Z konkrétních okolností průběhu tohoto případu lze totiž usoudit, že stěžovateli nešlo o tzv. strategickou litigaci, nýbrž o meritorní projednání svého podnětu, který měl společenskou závažnost a užitečnost [o čemž nejlépe svědčí to, že výsledkem podání podnětu stěžovatele bylo zahájení správního řízení z moci úřední, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad") na jeho základě získal pochybnosti o souladu postupu zadavatele se zákonem – viz sdělení Úřadu ze dne 18. 11. 2016 stěžovateli]. Proto stěžovatel poplatek zaplatil, nicméně později požadoval vrácení těchto finančních prostředků, přičemž žaloba na bezdůvodné obohacení se jevila jako jeden z procesních prostředků, který byl a priori možný, resp. přinejmenším nebyl zcela vyloučen (zejména za situace, kdy se podle napadeného ustanovení na tento případ nevztahuje zákon o správních poplatcích). Před jejím podáním ostatně stěžovatel požádal o vrácení zaplaceného poplatku, nicméně bylo mu Úřadem sděleno, že tento nárok Úřad neuznává. Pokud se pak městský soud podanou žalobou věcně zabýval a jediným důvodem (!), pro který jí nevyhověl, byla právě okolnost, že poplatek byl uhrazen na základě napadeného zákonného ustanovení, tedy nikoliv bez právního důvodu, a současně městský soud uvedl, že toto ustanovení neshledal protiústavním, pak nemáme pochybnosti o tom, že aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení zákonného ustanovení dána byla.

6. Většina pléna se proto mýlí, když tvrdí (bod 23), že „případný závěr o neústavnosti napadeného ustanovení by nemohl vést k vyhovění žalobě navrhovatele a stejně tak by nemohl mít vliv na posouzení důvodnosti jeho ústavní stížnosti". Přesný opak je totiž pravdou: pokud by Ústavní soud v této incidenční kontrole ústavnosti napadené zákonné ustanovení zrušil jako protiústavní, II. senát Ústavního soudu by následně vyhověl ústavní stížnosti, zrušil by napadené rozhodnutí městského soudu a ten by – vázán právním názorem Ústavního soudu – vyhověl žalobě stěžovatele, a to z důvodu, že podle ustanovení § 2991 odst. 2 občanského zákoníku je bezdůvodným obohacením rovněž „plnění z právního důvodu, který odpadl". Pokud totiž je nosným důvodem nevyhovění žalobě stěžovatele městským soudem právě existence napadeného zákonného ustanovení, nebyl by po jeho odstranění důvod této žalobě nevyhovět.

7. Stěžovatel proto podle našeho přesvědčení byl k podání ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení napadeného zákonného ustanovení aktivně legitimován, jelikož právě jeho uplatněním zcela nepochybně nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti ve smyslu ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud se tak návrhem na zrušení ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek měl věcně zabývat a rozhodnout o tom, zda není protiústavní, jak tvrdil stěžovatel.

Sbirka_nalezu-91.indd 662 29.7.20 14:02

Č. 12
K ústavní konformitě rozhodnutí o vyklizení objektu užívaného po zániku smluvního vztahu

Výkon vlastnického práva státu spočívající v požadavku na vyklizení bezdůvodně užívaného objektu třetími osobami pro jejich vlastní činnost není v rozporu s dobrými mravy ani s čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Nelze tolerovat okupaci cizích objektů bez právního důvodu jen proto, že jsou momentálně nevyužívány. Měl-li by stát v úmyslu sám sebe omezit ve vlastnictví v podobných případech a zlegalizovat takzvaný „squatting", musel by tak učinit cestou legislativních změn.

Usnesení

Ústavního soudu – senátu složeného z předsedy senátu Jana Musila a soudců Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa – ze dne 30. října 2018 sp. zn. IV. ÚS 3419/18 ve věci ústavní stížnosti Mgr. Ing. Terezy Virtové, bytem v Praze 3, Křížkovského 1584/18, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem v Praze 5, Kořenského 15, proti rozsudkům Nejvyššího soudu ze dne 2. 10. 2018 č. j. 22 Cdo 5166/2017-440, Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017 č. j. 35 Co 227/2017-392 a Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 11. 1. 2017 č. j. 12 C 70/2016-360, jimiž byla stěžovatelce uložena povinnost vyklidit a předat nemovitost, kterou užívala po zániku smluvního vztahu založeného smlouvou o výpůjčce, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 3 jako účastníků řízení a Správy železniční dopravní cesty, státní organizace, se sídlem v Praze 1, Dlážděná 1003/7, jako vedlejší účastnice řízení.

Výrok

Ústavní stížnost a návrh s ní spojený se odmítají.

Odůvodnění

Stěžovatelka spolu s dalšími osobami („jejím kolektivem") obsadila v listopadu 2014 delší dobu neužívaný objekt – bývalou plicní kliniku na adrese Jeseniova 786/60, Praha 3, (dále jen „klinika"), který byl ve vlastnictví České republiky a správu kliniky vykonával Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Poté, kdy vlastník zjistil, že klinika je nelegálně obsazena, nechal ji dne 9. 12. 2017 Policií České republiky vyklidit. Následně,

Sbirka_nalezu-91.indd 663 29.7.20 14:02

dne 2. 3. 2015, byla mezi stěžovatelkou (jelikož její kolektiv neměl právní subjektivitu) a vlastníkem uzavřena smlouva o výpůjčce, na základě které mohla stěžovatelka užívat kliniku za účelem provozu autonomního centra. Smlouva byla uzavřena na dobu jednoho roku – s tím, že může být prodloužena vždy o jeden rok; maximální doba výpůjčky byla sjednána na osm let. Smlouva rovněž obsahovala v čl. IV rozvazovací podmínku, podle které mohla zaniknout dříve než uplynutím sjednané doby, za předpokladu, že přejde příslušnost k hospodaření s klinikou na jinou organizační složku státu. Vlastník kliniky po uplynutí prvního roku její výpůjčky smlouvu neprodloužil, stěžovatelka však užívala s dalšími osobami kliniku dále.

Dne 8. 3. 2016 byla u Obvodního soudu pro Prahu 3 podána žaloba o vyklizení kliniky. Dne 5. 10. 2016 byla mezi Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových a Správou železniční dopravní cesty (dále jen „vedlejší účastnice řízení") uzavřena smlouva, na základě níž přešla příslušnost k hospodaření s klinikou na vedlejší účastnici řízení.

Obvodní soud pro Prahu 3 rozsudkem ze dne 11. 1. 2017 č. j. 12 C 70/2016-360 uložil stěžovatelce povinnost vyklidit kliniku a předat ji do jednoho měsíce od právní moci rozsudku vedlejší účastnici; zároveň rozhodl o nákladech řízení. Nalézací soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť byla naplněna rozvazovací podmínka smlouvy o výpůjčce (byla změněna příslušnost k hospodaření s klinikou) a smluvní vztah založený smlouvou zanikl.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 9. 2017 č. j. 35 Co 227/2017-392 potvrdil meritorní výrok rozsudku nalézacího soudu a změnil nákladový výrok tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení; zároveň stejně rozhodl o nákladech odvolacího řízení. Odvolací soud dospěl k závěru, že stěžovatelčino odvolání není důvodné. Smluvní vztah založený smlouvou o výpůjčce zanikl uplynutím doby jednoho roku dne 2. 3. 2016, od té doby užívá stěžovatelka kliniku bez právního důvodu, neboť smlouva nebyla prodloužena – k tomu by bylo nutné právní jednání obou účastníků smlouvy. Odvolací soud jen korigoval závěr nalézacího soudu: jelikož nebyla smlouva prodloužena a smluvní vztah zanikl, nemohla být naplněna rozvazovací podmínka podle čl. IV smlouvy o výpůjčce.

Nejvyšší soud zamítl stěžovatelčino dovolání rozsudkem ze dne 2. 10. 2018 č. j. 22 Cdo 5166/2017-440 jako přípustné, nikoli však důvodné a rozhodl o nákladech dovolacího řízení. Dovolací soud zejména uvedl, že stěžovatelka musela objektivně a při zachování obvyklé opatrnosti počítat s tím, že smlouva o výpůjčce nebude prodloužena a bude muset kliniku vyklidit, neboť smlouva byla sjednána na dobu jednoho roku bez nároku na její prodloužení. Ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o majetku státu") ani z čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny základních práv

Sbirka_nalezu-91.indd 664 29.7.20 14:02

a svobod (dále jen „Listina“) nevyplývá, že by fyzická či právnická osoba měla nárok na to, aby jí stát nebo jeho organizační složka přenechal do užívání hmotnou věc nebo její část, kterou dočasně nepotřebuje k plnění svých funkcí nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti. Stěžovatelce nesvědčí soukromé právo užívat kliniku a výkon práva vedlejší účastnice řízení žádat o vyklizení kliniky užívané bez právního důvodu není zneužitím práva či jeho výkonem v rozporu s dobrými mravy.

Proti rozsudkům Nejvyššího soudu, městského soudu a obvodního soudu se stěžovatelka brání ústavní stížností podanou dne 15. 10. 2018 a navrhuje jejich zrušení; zároveň navrhuje odklad jejich vykonatelnosti podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatelka namítá rozpor napadených rozsudků s principem, že nikdo nemůže získat právní výhodu (nebo) právo v důsledku svého protiprávního nebo nepoctivého jednání, a dále s principem, že vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny zavazuje. Zejména namítá, že od počátku obranu nepojímala jako vykonstruování svého subjektivního práva, ale pouze jako dočasnou a kontextem podmíněnou překážku výkonu práva vedlejší účastnice řízení. Obecnými soudy potvrzený koncept absolutní autonomie vůle vlastníka kliniky neprodloužit smlouvu o výpůjčce je podle stěžovatelky nepřijatelný. Je-li volba mezi dvěma právními možnostmi (prodloužit – neprodloužit) motivována právně zakázaným motivem, lze výkon práva odepřít. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že porušení povinností při nakládání se státním majetkem s ohledem na ochranu účelnosti a hospodárnosti nemůže mít dopad do práva kontrahentů. Pravidlo, že vlastnictví zavazuje, se nevyčerpává jen dodržením povinností podle zákona o majetku státu, ale může vstupovat i do civilních vztahů a zakládat překážky výkonu práva, je-li uplatněný nárok v příkrém rozporu s principem účelnosti a hospodárnosti. Stěžovatelka v řízení před obecnými soudy poukazovala na skutečnost, že náklady státu s údržbou kliniky by byly nižší, byla-li by užívána, namísto toho, aby ležela ladem a chátrala. Rovněž deklarovala, že provoz autonomního centra omezí na dobu, po kterou nebude nemovitost využívána vlastníkem; obecné soudy se podle ní věcí zabývaly nedostatečně a formalisticky.

Ústavní stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a stěžovatelka je řádně zastoupen advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; rovněž není nepřípustná ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona, je však zjevně neopodstatněná. Podle čl. 83 Ústavy je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti a k zásahu do rozhodovací činnosti obecných soudů je povolán výhradně tehdy, nebyl-li z jejich strany dodržen ústavní rámec při rozhodovací činnosti – žádné takové pochybení v projednávané věci nezjistil.

Sbirka_nalezu-91.indd 665 29.7.20 14:02

Stěžovatelčina argumentace je především projevem nesouhlasu se závěry obecných soudů; přednesenou argumentací tak činí z Ústavního soudu další instanci obecné justice, kterou není. Kasace napadených rozhodnutí by byla možná pouze v případě excesu při jejich rozhodovací činnosti, nic takového však Ústavní soud v posuzované věci nezjistil. Obecné soudy se meritem věci zabývaly vyčerpávajícím způsobem, učinily dostatečná skutková zjištění, vypořádaly se s argumentací stěžovatelky a dospěly k logickým právním závěrům, které odůvodnily v ústavně konformních mezích.

Předmětem sporu je otázka důvodnosti nároku vedlejší účastnice řízení na vyklizení kliniky, kterou stěžovatelka společně s dalšími lidmi užívá bez právního důvodu. Je tomu tak proto, že užívací titul zanikl ke dni 2. 3. 2016 uplynutím doby sjednané ve smlouvě o výpůjčce ze dne 2. 3. 2015, z níž neplyne povinnost vedlejší účastnice prodloužit stěžovatelce dobu výpůjčky ani automatické prolongace smlouvy, jak tomu často bývá např. v nájemní smlouvě. Obecné soudy tedy dospěly ke správnému závěru, že stěžovatelka užívá kliniku bez právního důvodu a neoprávněně zasahuje do vlastnického práva jiného.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti zejména poukazuje na to, že výkon vlastnického práva státu ke klinice je v rozporu s dobrými mravy, neboť je pro něj výhodnější, je-li klinika stěžovatelkou a jejím kolektivem využívána, čímž je zabráněno chátrání předmětné budovy. Se stěžovatelkou lze souhlasit jen potud, že je pro stát momentálně účelnější, je-li budova využívána namísto toho, aby pouze chátrala; nelze ovšem souhlasit s jejím extenzivním výkladem čl. 11 odst. 3 Listiny.

Pravidlo, že vlastnictví zavazuje, že nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy a že jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, vyjadřuje obecnou prevenční povinnost vlastníka věci předcházet újmě na zdraví, majetku nebo životním prostředí, stejně jako povinnost předcházet excesivnímu výkonu vlastnického práva na úkor (zejména vlastnických) práv třetích osob. Nelze tím ovšem ospravedlnit bezdůvodné okupování nemovitostí ve vlastnictví jiných subjektů. Jak správně obecné soudy uvedly, je nutné respektovat vlastnictví státu, které má obdobný obsah jako vlastnictví jiných fyzických či právnických osob. Jediným rozdílem je výslovná právní úprava zákona o majetku státu, která stanoví zákonné meze pro hospodaření a nakládání s veřejným majetkem ve vlastnictví státu.

Vlastník kliniky, aniž by k tomu měl jakoukoli povinnost, uzavřel na základě autonomní vůle a vstřícně se stěžovatelkou smlouvu o výpůjčce, na jejímž obsahu se smluvní strany shodly. Stěžovatelka proto musela při přiměřené míře obezřetnosti počítat i s možností, že po uplynutí sjednané

Sbirka_nalezu-91.indd 666 29.7.20 14:02

doby výpůjčky kliniky nebude smlouva prodloužena, a ona tak bude muset kliniku přestat užívat. Navíc vedlejší účastnice řízení opakovaně uvedla před obecnými soudy, že hodlá kliniku začít využívat pro vlastní účely. Výkon vlastnického práva v podobě užívání kliniky pro účely činnosti vedlejší účastnice řízení však není možný, je-li klinika bezdůvodně okupována stěžovatelkou a jejím kolektivem. Je rovněž pravděpodobné, že počátku užívání kliniky bude předcházet potřebná rekonstrukce objektu, kterou nelze provést, je-li v budově činné stěžovatelčino autonomní centrum.

Podle Ústavního soudu není výkon vlastnického práva spočívající v požadavku na vyklizení bezdůvodně užívané kliniky, kterou chce začít vedlejší účastnice řízení využívat pro vlastní činnost, v rozporu s dobrými mravy ani s čl. 11 odst. 3 Listiny. Nelze tolerovat okupaci cizích objektů bez právního důvodu jen proto, že jsou momentálně nevyužívány – v tom nelze spatřovat meze výkonu vlastnictví. Měl-li by stát v úmyslu sám sebe omezit ve vlastnictví v podobných případech a zlegalizovat takzvaný „squatting“, musel by tak učinit cestou legislativních změn.

S ohledem na vše shora uvedené proto Ústavní soud dospěl k závěru, že rozsudky Nejvyššího soudu, městského soudu ani obvodního soudu nebyla porušena ústavně zaručená práva stěžovatelky; proto na základě výše uvedených důvodů ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

Domáhá-li se stěžovatelka odkladu vykonatelnosti napadených rozhodnutí podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, pro který se Ústavní soud zabýval věcí přednostně, byl by takový postup možný pouze tehdy, jestliže by Ústavní soud ústavní stížnost „přijal“; předmětný návrh má ve vztahu k ústavní stížnosti akcesorickou povahu a nelze jej od ústavní stížnosti oddělit [viz např. usnesení ze dne 13. 1. 1995 sp. zn. IV. ÚS 209/94 (U 2/3 SbNU 313)]. Je-li ústavní stížnost odmítnuta, sdílí návrh na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí osud ústavní stížnosti.

Sbirka_nalezu-91.indd 667 29.7.20 14:02

III. Stanoviska

Č. 48/18
Stanovisko pléna Ústavního soudu
(vyhlášeno jako sdělení Ústavního soudu pod č. 260/2018 Sb.)

Plénum Ústavního soudu ve složení z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaj), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Davida Uhlíře přijalo pod sp. zn. Pl. ÚS-st. 48/18 dne 16. října 2018 na návrh III. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru Ústavního soudu obsaženého v nálezu ze dne 22. února 2006 sp. zn. II. ÚS 471/05 (N 43/40 SbNU 355) toto

stanovisko:

I. Právo každého z podílových spoluvlastníků užívat společnou věc je omezeno stejným právem ostatních spoluvlastníků užívat společnou věc podle velikosti podílu.

II. Užívá-li podílový spoluvlastník společnou věc bez právního důvodu nad rozsah odpovídající jeho spoluvlastnickému podílu, zasahuje do práva vlastnit majetek ostatních spoluvlastníků chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vzniká mu na jejich úkor bezdůvodné obohacení.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelky Anita Veselic a Irene Schmitt, obě zastoupené JUDr. Ivem Koulou, advokátem, se sídlem Krupská 28/30, Teplice, domáhají zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 31. 1. 2017 č. j. 12 Co 363/2016-106. Stěžovatelky tvrdí, že napadeným rozsudkem bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 90 Ústavy a v čl. 36 odst. 1 Listiny práv (správně „Listiny základních práv a svobod“, dále jen „Listina“), právo na ochranu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní stížnost je vedena pod sp. zn. III. ÚS 1030/17.

2. Z ústavní stížnosti, z přiložených rozhodnutí a z usnesení Nejvyššího soudu (přístupného na www.nsoud.cz) se podává, že v řízení vedeném

Sbirka_nalezu-91.indd 669 29.7.20 14:02

u Obvodního soudu pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud") se obě stěžovatelky žalobou domáhaly vůči žalované (v řízení o ústavní stížnosti v postavení vedlejší účastnice) peněžitého plnění z „důvodu práva na náhradu za neužívání společných nemovitých věcí" za dobu od 1. 1. 2013 do 30. 4. 2016. Mezi spoluvlastnicemi byla ve věci nesporná výše podílů na společných nemovitostech i to, že společné nemovitosti od roku 1994 užívá výlučně vedlejší účastnice. V průběhu řízení vznesla vedlejší účastnice námitku promlčení vymáhaného nároku s poukazem na judikaturu Nejvyššího soudu s tím, že vymáhaný nárok je bezdůvodným obohacením, pro jehož vydání je zákonem stanovena dvouletá promlčecí lhůta. Stěžovatelky argumentovaly judikaturou Ústavního soudu s tvrzením, že vymáhaný nárok je majetkovým právem, jež se promlčuje v obecné tříleté promlčecí lhůtě.

3. Obvodní soud se přiklonil k argumentaci stěžovatelek a rozsudkem ze dne 30. 5. 2016 č. j. 18 C 22/2016-76 jejich žalobě v plném rozsahu vyhověl. Uložil vedlejší účastnici povinnost zaplatit první stěžovatelce částku 106 666 Kč s příslušenstvím (I. výrok), druhé stěžovatelce částku 26 666 Kč s příslušenstvím (II. výrok) a nahradit každé z nich náklady řízení (III. a IV. výrok). Vzal za prokázané, že vedlejší účastnice ve vymezeném období užívala předmětné nemovitosti nad rámec svého spoluvlastnického podílu, resp. v rozsahu spoluvlastnických podílů obou stěžovatelek, kterým vznikl v souladu s § 137 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. a § 1122 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. za uvedené období nárok na zaplacení finanční náhrady ve výši odvozené podle velikosti jejich spoluvlastnických podílů z obvyklé ceny za užívání předmětných nemovitostí. Námitku promlčení vznesenou vedlejší účastnicí neshledal důvodnou, protože nepovažoval uplatněný nárok za nárok z bezdůvodného obohacení, ale za nárok na zaplacení náhrady, který je nárokem opírajícím se o uvedená ustanovení občanských zákoníků, přičemž nárok z bezdůvodného obohacení (mající subsidiární povahu) přichází do úvahy jen tam, kde nárok nelze dovodit z jiného právního titulu [s odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. II. ÚS 471/05 (N 43/40 SbNU 355) a ze dne 10. 3. 2011 sp. zn. II. ÚS 2919/10 (N 40/60 SbNU 477)]. Obvodní soud uzavřel, že v takovém případě se uplatní obecná tříletá promlčecí doba (správně „lhůta"), která do podání žaloby neuplynula.

4. Proti rozsudku obvodního soudu podala vedlejší účastnice odvolání, na jehož základě městský soud rozsudkem ze dne 31. 1. 2017 č. j. 12 Co 363/2016-106 změnil rozsudek obvodního soudu v I. výroku tak, že žalobu, aby vedlejší účastnice byla uznána povinnou zaplatit první stěžovatelce částku 31 139,12 Kč s příslušenstvím, zamítl, jinak ho potvrdil (I. výrok), ve II. výroku ho změnil tak, že zamítl žalobu, aby vedlejší účastnice byla uznána povinnou zaplatit druhé stěžovatelce částku 7 784,28 Kč s příslušenstvím, jinak ho potvrdil (II. výrok) a rozhodl o povinnosti vedlejší

Sbirka_nalezu-91.indd 670 29.7.20 14:02

účastnice zaplatit každé ze stěžovatelek náklady řízení před soudy obou stupňů (III. a IV. výrok). Částečné zamítnutí žaloby se týkalo období předcházejícího dvěma letům před zahájením řízení, tj. období od 1. 1. 2013 do 22. 12. 2013, a to právě s poukazem na vznesenou námitku promlčení. Městský soud, na rozdíl od obvodního soudu, posoudil vymáhaný nárok jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení a na jeho promlčení aplikoval dvouletou promlčecí lhůtu. Uvedl, že postup podle § 137 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., resp. § 1122 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže došlo k omezení spoluvlastnického práva právem aprobovaným způsobem, a to dohodou, rozhodnutím většiny či rozhodnutím soudu. O takovou situaci v této věci nejde, k omezení spoluvlastnického práva stěžovatelek došlo bez dohody či rozhodnutí většiny, tedy svévolným jednáním vedlejší účastnice a za takové situace vzniká spoluvlastníku vyloučenému z užívání nárok na vydání bezdůvodného obohacení podle § 451 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., resp. § 2291 (sic! – pozn. red.) a násl. občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Městský soud přitom vyšel z judikatury Nejvyššího soudu, např. z rozsudku ze dne 13. 1. 2016 sp. zn. 22 Cdo 3983/2015, jakož i z rozhodnutí velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 10. 10. 2012 sp. zn. 31 Cdo 503/2011.

5. V průběhu řízení o ústavní stížnosti sdělila vedlejší účastnice Ústavnímu soudu, že proti rozsudku městského soudu podala dovolání. Toto dovolání Nejvyšší soud usnesením ze dne 19. 6. 2018 č. j. 26 Cdo 2116/2017-144 odmítl pro jeho nepřípustnost – vůči první stěžovatelce proto, že dovoláním zpochybněné závěry odvolacího soudu jsou v souladu s judikaturou dovolacího soudu, od níž není důvod se odchýlit, vůči druhé stěžovatelce proto, že směřuje proti rozhodnutí odvolacího soudu, jehož dovoláním napadeným výrokem bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 50 000 Kč.

II. Argumentace stěžovatelek

6. Stěžovatelky společnou ústavní stížností, byť každá z nich se vymezila proti výrokům rozsudku městského soudu jí se týkajícím (po stručné rekapitulaci vývoje soudního sporu), vytkly městskému soudu, že ač zpozoroval konflikt mezi právními závěry Nejvyššího soudu a Ústavního soudu o povaze vymáhaného nároku a v navazující otázce délky promlčecí lhůty, vyšel ve svém rozhodnutí jednoduše z judikatury Nejvyššího soudu, aniž by se jakkoli zabýval argumentací Ústavního soudu obsaženou zejména v nálezech sp. zn. II. ÚS 471/05 a sp. zn. II. ÚS 2919/10 (oba viz výše), natož aby přiléhavým způsobem vysvětlil, z jakého důvodu ji nepovažuje za relevantní.

7. V další části ústavní stížnosti stěžovatelky vyjádřily přesvědčení, že nejpřiléhavějším způsobem odůvodnění jejich ústavní stížnosti je citace ze zmíněných nálezů Ústavního soudu, které dle jejich názoru dodnes nebyly

Sbirka_nalezu-91.indd 671 29.7.20 14:02

překonány a jejichž obsahem se řídily v okamžiku zahájení soudního řízení v pevné víře v platnost ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy a v autoritu Ústavního soudu jako vrcholu soudní soustavy státu. Avizovaný záměr naplnily přepisem části právní věty nálezu sp. zn. II. ÚS 471/05 a bodů 9 až 13 nálezu sp. zn. II. ÚS 2919/10 s výslovnými odkazy na jimi použitý pramen (Automatizovaný systém právních informací).

III. Potřeba předložení otázky k posouzení plénu

8. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. II. ÚS 471/05 (N 43/40 SbNU 355) byl publikován s právní větou (resp. její částí): „Ústavní soud nesdílí názor odvolacího soudu, že plnění za užívání předmětu podílového spoluvlastnictví podílovým spoluvlastníkem nad rámec jeho spoluvlastnického podílu na společné věci je plněním bez právního důvodu, a tedy bezdůvodným obohacením. Bezdůvodné obohacení má povahu subsidiární a přichází do úvahy jen tam, kde nárok nelze odvodit z jiného právního titulu. Pokud se podílový spoluvlastník domáhá náhrady vůči druhému podílovému spoluvlastníkovi z toho důvodu, že užívá společnou věc nad rámec svého podílu na společné věci bez dohody s ním, jde o nárok, který se opírá o zákonné ustanovení § 137 odst. 1 občanského zákoníku, ze kterého vyplývá, v jakém rozsahu se ten který podílový spoluvlastník podílí na právech a povinnostech vyplývajících ze spoluvlastnictví ke společné věci. Nárok, který se opírá o zákonné ustanovení, nemůže být nárokem bezdůvodným ve smyslu ustanovení občanského zákoníku o bezdůvodném obohacení. Ustanovení o bezdůvodném obohacení mají povahu kogentní, a nelze je proto nepřípustným způsobem extenzivně vykládat. Takový výklad se dostává do extrémního rozporu se smyslem a účelem těchto ustanovení. Ústavní soud již v minulosti dovodil, že výklad jednoduchého práva, který je v extrémním rozporu s kogentním ustanovením zákona, znamená porušení práva na spravedlivý proces.“

9. Ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 383/05 Ústavní soud posuzoval vztah mezi spoluvlastnicemi v situaci, kdy menšinová spoluvlastnice přenechala společnou věc bez souhlasu většinové spoluvlastnice třetí osobě do nájmu. V odůvodnění nálezu ze dne 10. 10. 2007 sp. zn. I. ÚS 383/05 (N 156/47 SbNU 35) uvedl: „Z ustálené judikatury obecných soudů, kterou Ústavní soud z hlediska ústavněprávního aprobuje, plyne, že v případě, že spoluvlastník neužívá (nemůže užívat) společnou věc v rozsahu odpovídajícím jeho spoluvlastnickému podílu, aniž by mezi ním a druhým spoluvlastníkem (ostatními spoluvlastníky) byla uzavřena nájemní či jiná smlouva, spočívá (bezdůvodné) obohacení druhého spoluvlastníka (ostatních spoluvlastníků) v užívání většího rozsahu předmětu spoluvlastnictví (než který odpovídá jeho spoluvlastnickému podílu) bez placení úhrady za užívání tohoto podílu. Vzhledem k tomu, že spoluvlastník, který takto

Sbirka_nalezu-91.indd 672 29.7.20 14:02

věc nad rozsah svého spoluvlastnického podílu užívá, není schopen takto spotřebované plnění v podobě výkonu práva nájmu vrátit, musí poskytnout druhému spoluvlastníku peněžitou náhradu jako ekonomickou protihodnotu toho, co nemůže být vydáno. Podle § 458 odst. 1 občanského zákoníku musí být vydáno vše, co bylo nabyto bezdůvodným obohacením. Není-li to dobře možné, zejména proto, že obohacení záleželo ve výkonech, musí být poskytnuta peněžitá náhrada (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2616/99, 22 Cdo 1095/2001, 33 Odo 778/2005, nebo i rozhodnutí odvolacího soudu v dané věci).“ S konstrukcí bezdůvodného obohacení se Ústavní soud ztotožnil ve věci sp. zn. IV. ÚS 3778/17, v níž usnesením ze dne 29. 5. 2018 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) odmítl pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnost proti rozhodnutím obecných soudů přiznávajícím žalobkyni nárok na vydání bezdůvodného obohacení vůči dalším podílovým spoluvlastníkům užívajícím společnou nemovitost nad rámec svých spoluvlastnických podílů.

10. V nálezu ze dne 10. 3. 2011 sp. zn. II. ÚS 2919/10 Ústavní soud konstatoval, že se objevily v právní praxi různé interpretace závěrů nálezu sp. zn. II. ÚS 471/05, a to v souvislosti s nálezem sp. zn. I. ÚS 383/05, a potvrdil závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 471/05 s tím, že odlišný názor v nálezu sp. zn. I. ÚS 383/05 vyplýval z odlišné situace v dané věci (neplatnost nájemní smlouvy uzavřené mezi nájemcem a menšinovým spoluvlastníkem a její důsledky pro účastníky smlouvy z hlediska věcné legitimace).

11. Rozdílnou judikaturní praxi bylo možné vysledovat také v rozhodování obecných soudů o vydání bezdůvodného obohacení vzniklého užíváním společné věci. Např. ve věci vedené u Okresního soudu Brno-venkov pod sp. zn. 7 C 62/2004 Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) změnil svůj původní právní názor, který zaujal v předchozím rozhodnutí v této věci, a nově věc v rozsudku ze dne 5. 5. 2010 č. j. 16 Co 425/2008-129 posoudil podle právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 471/05. Proti rozsudku krajského soudu bylo podáno dovolání, a protože senát Nejvyššího soudu 22 Cdo, který ho měl podle rozvrhu práce projednat a rozhodnout o něm, dospěl k odlišnému právnímu názoru od toho, jenž byl vyjádřen v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2004 sp. zn. 22 Cdo 2624/2003, podle kterého bezdůvodné obohacení podílového spoluvlastníka užívajícího věc nad rozsah svého spoluvlastnického podílu vzniká bez ohledu na to, zda o takovém užívání rozhodla většina spoluvlastníků počítaná podle velikosti jejich spoluvlastnických podílů nebo užívání bylo upraveno dohodou spoluvlastníků nebo o užívání rozhodl soud, nevyplývá-li ovšem z dohody spoluvlastníků něco jiného (např. že si za užívání nad rámec odpovídající spoluvlastnickému podílu nebudou nic hradit), rozhodl o postoupení věci [podle § 20 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých

Sbirka_nalezu-91.indd 673 29.7.20 14:02

dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)] velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu (dále jen „velký senát"). Po projednání přijal velký senát závěry formulované v právní větě rozsudku ze dne 10. 10. 2012 sp. zn. 31 Cdo 503/2011 (rozsudek byl publikován pod č. 17/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek): „Užívá-li spoluvlastník bez právního důvodu (zejména bez rozhodnutí většiny spoluvlastníků nebo bez dohody spoluvlastníků anebo bez rozhodnutí soudu) společnou věc nad rámec svého spoluvlastnického podílu, je povinen vydat to, oč se takovým užíváním obohatil, ostatním spoluvlastníkům podle pravidel o vydání bezdůvodného obohacení (§ 451 a násl. obč. zák.)." V odůvodnění kromě jiného připomenul, že již v rozsudku ze dne 12. 8. 2009 sp. zn. 28 Cdo 75/2009 Nejvyšší soud upozornil na nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. II. ÚS 471/05, avšak vzápětí konstatoval, že v pozdějším nálezu ze dne 10. 10. 2007 sp. zn. I. ÚS 383/05 „Ústavní soud zcela potvrdil správnost právního posouzení obdobných nároků tak, jak je dosahováno na půdě Nejvyššího soudu, když uvedl, že z hlediska ústavněprávního aprobuje judikaturu obecných soudů, z níž plyne, že v případě, že spoluvlastník neužívá (nemůže užívat) společnou věc v rozsahu odpovídajícím jeho spoluvlastnickému podílu, aniž by mezi ním a druhým spoluvlastníkem (ostatními spoluvlastníky) byla uzavřena nájemní či jiná smlouva, spočívá (bezdůvodné) obohacení druhého spoluvlastníka (ostatních spoluvlastníků) v užívání většího rozsahu předmětu spoluvlastnictví (než který odpovídá jeho spoluvlastnickému podílu) bez placení úhrady za užívání tohoto podílu". Po přijetí rozsudku lze sledovat, že judikatura Nejvyššího soudu je v uvedené věci konstantní [srov. např. usnesení ze dne 19. 2. 2015 sp. zn. 28 Cdo 4162/2014, usnesení ze dne 7. 10. 2015 sp. zn. 28 Cdo 1602/2015, rozsudek ze dne 13. 1. 2016 sp. zn. 22 Cdo 3983/2015, usnesení ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. 28 Cdo 5269/2014, usnesení ze dne 4. 7. 2016 sp. zn. 28 Cdo 1331/2016, usnesení ze dne 11. 10. 2017 sp. zn. 28 Cdo 3259/2017, usnesení ze dne 30. 5. 2018 sp. zn. 22 Cdo 6104/2017 – pozn. toto usnesení je napadeno ústavní stížností vedenou pod sp. zn. III. ÚS 2761/18; přiměřeně též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013 sp. zn. 28 Cdo 3762/2011, proti němuž podanou ústavní stížnost Ústavní soud usnesením ze dne 13. 6. 2013 sp. zn. III. ÚS 1275/13 (v SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz) jako zjevně neopodstatněnou odmítl].

12. Třetí senát Ústavního soudu, rozhodující v této věci, dospěl k právnímu názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. II. ÚS 471/05, proto se v souladu s § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obrátil na plénum s návrhem na zaujetí ve výroku uvedeného stanoviska. Otázka, na kterou je třeba s ohledem na zmíněnou diformitu odpovědět, zní: Užívá-li podílový spoluvlastník bez právního důvodu společnou věc nad rozsah odpovídající jeho spoluvlast-

Sbirka_nalezu-91.indd 674 29.7.20 14:02

nickému podílu, má druhý spoluvlastník nárok na vydání bezdůvodného obohacení, nebo má nárok, který se opírá o příslušné zákonné ustanovení, z něhož vyplývá rozsah, v jakém se podíloví spoluvlastníci podílejí na právech a povinnostech plynoucích ze spoluvlastnictví ke společné věci?

IV. Odůvodnění odchylného právního názoru předkládajícího senátu

13. Podstata problému spočívá v právní kvalifikaci nároku podílového spoluvlastníka na plnění vznikající v důsledku toho, že jiný spoluvlastník užívá společnou věc nad rámec svého podílu, která má vliv – mimo jiné – i na promlčení tohoto nároku.

14. Nachází-li se věc ve vlastnictví více subjektů, aniž by mezi ně byla rozdělena, jde o spoluvlastnictví. Množina spoluvlastnických vztahů je prvkem systému vytvářeného vlastnickými vztahy obecně, přičemž současně představuje na nižší úrovni zvláštní systém, jehož prvky jsou jednotlivé druhy spoluvlastnických vztahů. U každého spoluvlastnického vztahu lze rozlišit důsledky plurality subjektů, a to jak ve vztazích vznikajících mezi samotnými spoluvlastníky (vnitřní vztahy), tak ve vztazích vznikajících mezi spoluvlastníky a třetími osobami (vnější vztahy). Pro vzájemnou relaci mezi spoluvlastníky je determinující základní povaha spoluvlastnického vztahu (podílové spoluvlastnictví, bezpodílové spoluvlastnictví), která určuje míru a způsob účasti spoluvlastníků na právech a povinnostech vyplývajících ze spoluvlastnictví; u podílového spoluvlastnictví je dále určující povaha (reálný podíl, ideální podíl) a velikost spoluvlastnického podílu. Pro vnější vztahy (týkající se společné věci) je především určující, že všichni spoluvlastníci se považují společně za jeden subjekt, a dále je relevantní právní úprava stanovící povahu společného vztahu vůči třetím osobám (dílčí závazek nebo solidární závazek). U podílového spoluvlastnictví patří k vnějším vztahům i vztah mezi jedním spoluvlastníkem a třetími osobami, jehož nepřímým předmětem je spoluvlastnický podíl.

15. Pro odpověď na položenou otázku je rozhodná právní úprava vnitřního vzájemného vztahu mezi podílovými spoluvlastníky. Podle dikce § 137 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. spoluvlastnický podíl vyjadřoval míru, jakou se spoluvlastníci podílejí na právech a povinnostech vyplývajících ze spoluvlastnictví ke společné věci. Z povahy tohoto spoluvlastnického vztahu jako ideálního podílového spoluvlastnictví pak bylo zřejmé, že podíl nevymezoval určitou část společné věci, k níž by byl oprávněn spoluvlastník vykonávat své vlastnické právo, ale vymezil právní postavení spoluvlastníka k ostatním spoluvlastníkům, určoval, jak se spoluvlastníci podíleli na užitcích věci, na nákladech atd. Obdobně tak stanoví § 1122 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. (s tím, že podíl vyjadřuje i míru účasti každého spoluvlastníka na vytváření společné vůle). Stejně tak lze dovodit, že spoluvlastnický podíl je rozhodný také pro rozsah užívání společné věci. Zatímco

Sbirka_nalezu-91.indd 675 29.7.20 14:02

u reálného podílového spoluvlastnictví by charakter podílu přímo determinoval tu část společné věci, kterou je každý spoluvlastník oprávněn užívat, u ideálního spoluvlastnictví takové měřítko chybí. Proto u tohoto druhu spoluvlastnictví mohou spoluvlastníci užívat věc současně, užívání společné věci může být časově omezeno (např. tak, že konkrétní spoluvlastník je oprávněn výlučně užívat věc po určenou dobu), lze také „rozdělit" společnou věc k užívání tak, že každý spoluvlastník (příp. někteří) může užívat určenou část společné věci. Lze uzavřít, že právo každého ze spoluvlastníků užívat společnou věc je omezeno stejným právem ostatních spoluvlastníků užívat společnou věc podle velikosti podílu.

16. Užívání společné věci může být *in concreto* určeno dohodou spoluvlastníků nebo jejich většinovým rozhodnutím (§ 139 odst. 2 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., § 1128 a násl. občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.) nebo též rozhodnutím soudu (§ 139 odst. 3 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., § 1139 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.). Na základě těchto právních skutečností může být některý ze spoluvlastníků z užívání společné věci zcela vyloučen či může být oprávněn k užívání věci v rozsahu menším, než by korespondovalo s výší jeho podílu. V takovém případě však nedochází k užívání společné věci nad rámec spoluvlastnického podílu bez právního důvodu (bez spravedlivého důvodu – viz dikci občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.). Užívání společné věci však ani v tomto případě nemůže vyloučit právo spoluvlastníka na náhradu za to, že neužívá společnou věc v rozsahu odpovídajícím jeho spoluvlastnickému podílu. Náhrada se v tomto případě odvozuje od obecné úpravy náhrady za omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny) a lze ji dovodit též z § 137 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. či z § 1122 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

17. Jiná situace nastává, užívá-li spoluvlastník společnou věc nad rámec svého podílu bez právního důvodu, eventuálně bez spravedlivého důvodu (bez dohody všech spoluvlastníků nebo bez závazného rozhodnutí většiny spoluvlastníků či bez rozhodnutí soudu). Má-li každý spoluvlastník právo k celé věci, je jeho právo omezeno stejným právem každého dalšího spoluvlastníka (např. § 1117 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.). To znamená, že spoluvlastník nemůže „bez dalšího" užívat společnou věc nad rámec svého spoluvlastnického podílu, a to na úkor dalších spoluvlastníků; samotná existence spoluvlastnictví ke společné věci není právním důvodem k takovému užívání. Lze tedy uzavřít, že užívání společné věci nad rámec spoluvlastnického podílu představuje užívání cizí hodnoty, čímž (sc. přivlastňováním si užitné hodnoty společné věci nad spoluvlastnický podíl) vzniká bezdůvodné obohacení. V režimu občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. šlo o bezdůvodné obohacení bez právního důvodu (§ 451 odst. 2), v režimu občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. jde o konkrétní skutkovou podstatu bezdůvodného obohacení (§ 2991 odst. 2).

Sbirka_nalezu-91.indd 676 29.7.20 14:02

V. Závěr

18. Ze shora uvedených důvodů proto plénum Ústavního soudu dospělo k závěru, že vzhledem k omezení práva každého ze spoluvlastníků užívat společnou věc stejným právem ostatních spoluvlastníků podle velikosti podílu odpovídá právu vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny v ideálním podílovém spoluvlastnictví takový výklad úpravy obsažené v podústavních občanskoprávních předpisech, podle něhož užíváním společné věci spoluvlastníkem nad rozsah odpovídající jeho spoluvlastnickému podílu bez právního důvodu vzniká tomuto spoluvlastníku bezdůvodné obohacení.

Sbirka_nalezu-91.indd 677 29.7.20 14:02

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK NÁLEZŮ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu		Číslo, pod nímž byl nález publikován ve Sbírce zákonů
162.	I. ÚS	281/18	
163.	II. ÚS	2546/18	
164.	II. ÚS	3625/17	
165.	II. ÚS	725/18	
166.	III. ÚS	309/16	
167.	IV. ÚS	3009/17	
168.	IV. ÚS	597/18	
169.	IV. ÚS	1891/18	
170.	III. ÚS	3910/17	
171.	II. ÚS	1242/18	
172.	II. ÚS	1858/18	
173.	III. ÚS	2062/18	
174.	II. ÚS	50/18	
175.	I. ÚS	1060/18	
176.	III. ÚS	1329/18	
177.	I. ÚS	2164/17	
178.	III. ÚS	4072/17	
179.	I. ÚS	178/15	
180.	I. ÚS	1283/16	
181.	IV. ÚS	600/17	
182.	I. ÚS	3021/17	
183.	I. ÚS	1099/18	
184.	IV. ÚS	2728/17	
185.	I. ÚS	1491/17	
186.	III. ÚS	1544/16	
187.	I. ÚS	2647/16	
188.	I. ÚS	2436/18	
189.	Pl. ÚS	41/17	16/2019 Sb.
190.	III. ÚS	647/15	
191.	IV. ÚS	3616/17	
192.	II. ÚS	3621/17	
193.	IV. ÚS	3859/17	
194.	II. ÚS	1967/18	
195.	II. ÚS	482/18	
196.	II. ÚS	2006/18	
197.	II. ÚS	3491/18	
198.	Pl. ÚS	42/18	19/2019 Sb.
199.	I. ÚS	2086/17	

Sbirka_nalezu-91.indd 678 29.7.20 14:02

200.	Pl. ÚS	27/16	51/2019 Sb.
201.	Pl. ÚS	4/18	30/2019 Sb.
202.	II. ÚS	2303/15	
203.	II. ÚS	3040/16	
204.	II. ÚS	1685/17	
205.	II. ÚS	2344/18	
206.	II. ÚS	3181/18	

Sbirka_nalezu-91.indd 679 29.7.20 14:02

SYSTEMATICKÝ REJSTŘÍK UVEŘEJNĚNÝCH USNESENÍ

Pořadové číslo ve Sbírce rozhodnutí	Značka soudního spisu
11.	Pl. ÚS 28/18
12.	IV. ÚS 3419/18

Sbirka_nalezu-91.indd 680 29.7.20 14:02

STANOVISKA PLÉNA

Značka stanoviska	Číslo, pod nímž bylo stanovisko publikováno ve Sbírce zákonů
Pl. ÚS-st. 48/18	260/2018 Sb.

Sbirka_nalezu-91.indd 681 29.7.20 14:02

VĚCNÝ REJSTŘÍK

adhezní řízení – N. č. 191, 196
advokacie – N. č. 182
advokát – N. č. 182, 193
– etika – N. č. 182
– náhrada nákladů právního zastoupení – N. č. 193
– odměna – N. č. 182
akcie – N. č. 190
akcionář – N. č. 190
aplikace – N. č. 176
autonomie vůle – N. č. 172, usn. č. 12

banka – N. č. 167
bezdůvodné obohacení – N. č. 180, 185, 192, usn. č. 11, st. č. 48/18
bezplatné užívání – usn. č. 12
bolestné – N. č. 191
byt – N. č. 163
– nájemné – N. č. 163
– regulované – N. č. 163

cena – N. č. 169
církve a náboženské společnosti – N. č. 170
– církev – N. č. 170
– služební poměr duchovního – N. č. 170
cizinec – N. č. 189
– trvalý pobyt – N. č. 189

darování – N. č. 200
denegatio iustitiae – N. č. 162, 194, 202
dítě – N. č. 165, 174, 183, 205
– práva – N. č. 165, 174
– svěření do pěstounské péče – N. č. 205
– zájem dítěte – N. č. 165, 174, 205
dobrá víra – N. č. 199
dobré mravy – N. č. 185
dokazování
– viz (též) „občanské soudní řízení / dokazování“
– viz (též) „trestní řízení / dokazování“
doprava – N. č. 168, 201
doprava silniční – N. č. 178
dovolání
– viz (též) „občanské soudní řízení / dovolání“
– viz (též) „trestní řízení / dovolání“

Sbirka_nalezu-91.indd 682 29.7.20 14:02

VĚCNÝ REJSTŘÍK

důkazy – N. č. 169
– opomenutí – N. č. 169
duševní porucha – N. č. 203
důvěra v právo – N. č. 199

energetika – N. č. 199
– elektrická energie – N. č. 199
etika – N. č. 182
evropské právo – N. č. 200
exekuce – N. č. 174, 181, 184, 202
– exekuční titul – N. č. 184
– náklady – N. č. 181, 184
– zastavení – N. č. 174, 184
exekuční řízení – N. č. 184
extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry – N. č. 185

hospodářská soutěž – N. č. 192, usn. č. 11

insolvenční řízení – N. č. 175, 193
– incidenční spor – N. č. 193
– insolvenční správce – N. č. 193
interpretace – N. č. 196, 200
– restriktivní – N. č. 196, 200
– zákonů obecnými soudy – N. č. 196

kandidátní listina – N. č. 206
komunistický režim – N. č. 171
– odpor proti němu – N. č. 171
konkurs a vyrovnání – N. č. 175
kraj – N. č. 179
– působnost – N. č. 179

legitimace – N. č. 167, 177, 202, usn. č. 11
– aktivní – N. č. 167, 202, usn. č. 11
– k podání ústavní stížnosti – usn. č. 11
– pasivní – N. č. 177
– ve správním soudnictví – N. č. 177
legitimní očekávání – N. č. 171
lhůta – N. č. 171
libovůle – N. č. 169, 178
lidská důstojnost – N. č. 166

Sbirka_nalezu-91.indd 683 29.7.20 14:02

moderační právo – N. č. 184

náhrada nemajetkové újmy v penězích – N. č. 171, 173, 191, 196
náklady řízení – N. č. 193
– viz (též) „exekuce / náklady“
– viz (též) „občanské soudní řízení / náklady řízení“
– viz (též) „Ústavní soud / náklady řízení“
– viz (též) „výkon rozhodnutí / náklady“
– náhrada – N. č. 193
– nákladů právního zastoupení – N. č. 193
nařízení vlády – N. č. 201
ne bis in idem – N. č. 195
nejvyšší státní zástupce – N. č. 199
nemajetková újma – N. č. 171, 173, 191, 196
– náhrada v penězích – N. č. 171, 173, 191, 196
nemovitost – usn. č. 12
neplatnost – N. č. 184
– absolutní – N. č. 184

občanské soudní řízení – N. č. 162, 164, 167, 169, 174, 178, 180, 185, 186, 190, 193, 203
– dokazování – N. č. 169, 185, 190
– důkaz znaleckým posudkem – N. č. 169, 185, 190
– opomenuté důkazy – N. č. 169
– dovolání – N. č. 162, 174, 190
– dovolací důvody – N. č. 190
– přípustnost – N. č. 162, 174, 190
– možnost jednat před soudem – N. č. 203
– náklady řízení – N. č. 164, 193
– náhrada – N. č. 193
– náklady právního zastoupení – N. č. 193
– odůvodnění rozhodnutí – N. č. 186
– odvolací řízení – N. č. 186
– předběžné opatření – N. č. 178
– rozhodnutí o odvolání – N. č. 186
– účastník – N. č. 203
obec – N. č. 179, 185, 198, 206
– obecně závazná vyhláška – N. č. 198
– právo na samosprávu – N. č. 179
– působnost samostatná – N. č. 198
– starosta – N. č. 206
– územní samospráva – N. č. 179

Sbirka_nalezu-91.indd 684 29.7.20 14:02

– veřejné prostranství – N. č. 185, 198
– veřejný pořádek – N. č. 198
– zastupitelstvo – N. č. 206
obecný zájem – N. č. 200
obhajoba – N. č. 188
– právo na obhajobu – N. č. 188
obchodní společnost – N. č. 202
– akciová – N. č. 202
– zánik účasti společníka – N. č. 202
obnova řízení – N. č. 163
očkování – N. č. 165
– povinné – N. č. 165
odlišné stanovisko – N. č. 165, 183, 189, 198, 200, 201, usn. č. 11
odměna – N. č. 182
– advokáta – N. č. 182
odpad – N. č. 200
odpovědnost – N. č. 164, 171
– státu – N. č. 164, 171
– za škodu – N. č. 164, 171
– za škodu – N. č. 164
– viz (též) „škoda / odpovědnost za škodu“
odsouzený – N. č. 166, 195
odškodnění – N. č. 173
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“
– viz (též) „trestní řízení / odvolací řízení“
ochrana
– hospodářské soutěže – N. č. 192, usn. č. 11
– přírody – N. č. 204
– spotřebitele – N. č. 167
– vlastnického práva – st. č. 48/18
omezení
– vlastnického práva – N. č. 163, 200, st. č. 48/18
opatrovník – N. č. 188
opatření obecné povahy – N. č. 179
opravný prostředek – N. č. 162, 163, 194, 203
– mimořádný – N. č. 162, 163, 194, 203

Sbirka_nalezu-91.indd 685 29.7.20 14:02

– v trestním právu – N. č. 194
osobní svoboda – N. č. 173, 187, 189, 197
– omezení – N. č. 173, 189, 197

Parlament České republiky – N. č. 163
pěstounská péče – N. č. 205
petiční právo – N. č. 192, usn. č. 11
platební rozkaz – N. č. 164
plná moc – N. č. 182
pobyt – N. č. 189
– cizinců na území České republiky – N. č. 189
podílové spoluvlastnictví – st. č. 48/18
– užívání věci nad rámec spoluvlastnického podílu – st. č. 48/18
pojištění – N. č. 167
– smluvní – N. č. 167
politické strany a politická hnutí – N. č. 206
– koalice – N. č. 206
– politické hnutí – N. č. 206
– volná soutěž – N. č. 206
politický systém – N. č. 206
– svobodná soutěž politických sil – N. č. 206
poplatky – N. č. 175, 192, usn. č. 11
– soudní – N. č. 175
– osvobození – N. č. 175
poškozený – N. č. 196
– poškozený v trestním řízení – N. č. 196
pozemek – N. č. 185
– nájemné – N. č. 185
právní jistota – N. č. 195
právní normy – N. č. 176
– účinnost – N. č. 176
právní předpis – N. č. 176
právní úkon – N. č. 186
– forma – N. č. 186
právní zastoupení – N. č. 193
právnická osoba – N. č. 188
– oprávnění jednat jménem právnické osoby – N. č. 188
– statutární orgány – N. č. 188
právo na lidskou důstojnost – N. č. 166
právo na obhajobu – N. č. 188
právo na ochranu zdraví – N. č. 201
právo na osobní svobodu – N. č. 187, 197

Sbirka_nalezu-91.indd 686 29.7.20 14:02

právo na podnikání – N. č. 199
právo na právní pomoc – N. č. 193
právo na projednání věci ve své přítomnosti – N. č. 165
právo na přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem – N. č. 189
právo na přístup k soudu – N. č. 162, 174, 175, 189, 192, 194, 202, 203
právo na příznivé životní prostředí – N. č. 201
právo na rodinný život – N. č. 183, 205
právo na samosprávu – N. č. 170, 179
právo na soudní ochranu – N. č. 162, 167, 174, 178, 180, 190, 193
právo na soukromí a na rodinný život – N. č. 183, 189
právo na spravedlivý proces – N. č. 191, 193
právo na zákonného soudce – N. č. 172
právo petiční – N. č. 192, usn. č. 11
právo volební – N. č. 206
právo vyjádřit se k věci – N. č. 165
promlčení – N. č. 163, 176, st. č. 48/18
prorogační dohoda – N. č. 172
průtahy v řízení – N. č. 171
– správního orgánu – N. č. 171
přečin
– jednotlivé skutkové podstaty
– krádeže – N. č. 194
– maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání – N. č. 166, 197
– těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti – N. č. 191
– usmrcení z nedbalosti – N. č. 168, 191
předběžné opatření
– viz (též) „občanské soudní řízení / předběžné opatření“
přerušení řízení – N. č. 171
přestupek – N. č. 204
příslušnost – N. č. 172
– soudu – N. č. 172
– místní – N. č. 172
– prorogační dohoda – N. č. 172

registrace – N. č. 206
rodiče – N. č. 165, 183, 205
rodina – N. č. 183, 205
– právo na respektování rodinného života – N. č. 183
– rodičovství a rodina – N. č. 183
rozhodčí doložka – N. č. 184
rozhodnutí – N. č. 168, 169, 186, 191, 195, 204

Sbirka_nalezu-91.indd 687 29.7.20 14:02

– viz (též) „občanské soudní řízení / odůvodnění rozhodnutí“
– viz (též) „trestní řízení / rozhodnutí / odůvodnění rozhodnutí“
– náležitosti rozhodnutí – N. č. 168
– nepřezkoumatelnost – N. č. 169
– odůvodnění – N. č. 186, 195, 204
– předvídatelnost – N. č. 195

samospráva – N. č. 170, 179
– územní – N. č. 179
služební poměr – N. č. 170
– duchovního – N. č. 170
smlouva
– kupní – N. č. 186
– neplatnost – N. č. 182
– o dílo – N. č. 180
– o úvěru – N. č. 167, 184
– o výpůjčce – usn. č. 12
– pojistná – N. č. 167
– spotřebitelská – N. č. 184
– zánik – usn. č. 12
sociálně-právní ochrana dětí – N. č. 205
soudní exekutor – N. č. 181
soudní řízení správní – N. č. 177, 179, 189, 192, 199, 204
– rozhodnutí – N. č. 204
– odůvodnění – N. č. 204
– zastavení řízení – N. č. 189
soudy – N. č. 164, 172, 203
– nedostatky v organizaci a činnosti soudní moci – N. č. 164
– právo na zákonného soudce – N. č. 172
– přepjatý formalismus – N. č. 203
– příslušnost – N. č. 172
– místní – N. č. 172
– prorogační dohoda – N. č. 172
společnost – N. č. 202
– obchodní – N. č. 202
společnost s ručením omezeným – N. č. 202
spolek – N. č. 204
spoluvlastnictví – st. č. 48/18
– podílové – st. č. 48/18
– užívání věci – st. č. 48/18
– nad rámec spoluvlastnického podílu – st. č. 48/18
správní delikt – N. č. 204

Sbirka_nalezu-91.indd 688 29.7.20 14:02

VĚCNÝ REJSTŘÍK

správní rozhodnutí – viz „správní řízení / rozhodnutí“
správní řízení – N. č. 171, 189, 192, 199, 204, usn. č. 11
– pokuta – N. č. 204
– přerušení – N. č. 171
– rozhodnutí – N. č. 199
– účastník – N. č. 204
správní soudnictví – N. č. 177, 179, 189, 192, 199, 204
– kasační stížnost – N. č. 177
– dispoziční zásada – N. č. 177
stát – usn. č. 12
stavba – N. č. 199
stavební povolení – N. č. 199
svědek – N. č. 188
svéprávnost – N. č. 203
svoboda
– myšlení, svědomí – N. č. 165
– osobní – N. č. 173, 187, 189, 197
svobodná soutěž politických sil – N. č. 206

škoda – N. č. 163, 164, 170, 173, 189, 202
– náhrada škody – N. č. 163, 164, 170, 173, 189, 202
– za nezákonné rozhodnutí – N. č. 189
– odpovědnost za škodu – N. č. 164
– způsobenou při výkonu veřejné moci – N. č. 164

telekomunikace – N. č. 162
trest
– druhy trestů
– odnětí svobody – N. č. 166, 195
– podmíněné propuštění – N. č. 195
– výkon trestu odnětí svobody – N. č. 166, 195
trestní řízení – N. č. 166, 168, 188, 191, 194, 195, 196, 197
– adhezní řízení – N. č. 191, 196
– dokazování – N. č. 166
– dovolání – N. č. 194
– lhůta k podání – N. č. 194
– náležitosti – N. č. 194
– odvolací řízení – N. č. 168
– poškozený – N. č. 196
– účast v řízení – N. č. 196
– právo na obhajobu – N. č. 188
– rozhodnutí – N. č. 191, 195, 197

Sbirka_nalezu-91.indd 689 29.7.20 14:02

– odůvodnění rozhodnutí – N. č. 191, 195, 197
– o vazbě – N. č. 197
– stížnost – N. č. 197
– svědek – N. č. 188
trestní stíhání – N. č. 188
trestný čin
– jednotlivé skutkové podstaty
– maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání – N. č. 197

účastník řízení – N. č. 203, 204
– občanského soudního – N. č. 203
– právo být účastníkem řízení – N. č. 204
– správního – N. č. 204
– způsobilost účastníka řízení k právním úkonům – N. č. 203
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže – N. č. 192, usn. č. 11
– dohled nad zadáváním veřejných zakázek – N. č. 192, usn. č. 11
Ústavní soud – N. č. 163, 171, 198, 200, 201, 204, usn. č. 11, st. č. 48/18
– minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci – N. č. 204
– náklady řízení – N. č. 171
– návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou – usn. č. 11
– řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů – usn. č. 11
– stanovisko pléna Ústavního soudu – st. č. 48/18
– závaznost nálezů Ústavního soudu – N. č. 163
– zrušení jiného právního předpisu – N. č. 198, 201
– zrušení zákona – N. č. 200
ústavní stížnost – usn. č. 11, 12
– neopodstatněnost – usn. č. 12
– odmítnutí ústavní stížnosti – usn. č. 12
– souvislost s návrhem na zrušení zákona – usn. č. 11
– spojená s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu – usn. č. 11
úvěr – N. č. 167, 184
– úvěrová smlouva – N. č. 167, 184
územní plán – N. č. 179
územní samospráva – N. č. 179, 198, 206
územní samosprávné celky – N. č. 179
užívací právo – usn. č. 12

valná hromada – N. č. 202
vazba – N. č. 197
– stížnost proti rozhodnutí o vazbě – N. č. 197

Sbirka_nalezu-91.indd 690 29.7.20 14:02

– vzetí do vazby – N. č. 197
věcná břemena – N. č. 162
veřejné prostranství – N. č. 185, 198
veřejné zakázky – N. č. 192, usn. č. 11
veřejný pořádek – N. č. 198
– ochrana veřejného pořádku – N. č. 198
veřejný zájem – N. č. 200
vlastnické právo – N. č. 162, 163, 200, usn. č. 12, st. č. 48/18
– ochrana – st. č. 48/18
– omezení – N. č. 163, 200, st. č. 48/18
vlastnictví – usn. č. 12
– k nemovitostem – usn. č. 12
volby – N. č. 206
– do zastupitelstev v obcích – N. č. 206
– kandidátní listina – N. č. 206
volební právo – N. č. 206
vůle – N. č. 172, usn. č. 12
– autonomie – N. č. 172, usn. č. 12
výklad (interpretace) – N. č. 196, 200
– formalistický – N. č. 196
– restriktivní – N. č. 196, 200
– ústavně konformní – N. č. 200
– přednost před derogací – N. č. 200
výkon rozhodnutí – N. č. 174, 181, 184, 202
– náklady – N. č. 181, 184
– zastavení – N. č. 174, 184
vyvlastnění – N. č. 200
výživné – N. č. 174

zadržení – N. č. 173
zákonný soudce – N. č. 172
zásada (princip)
– dispoziční – N. č. 177
– pacta sunt servanda – N. č. 172
– právní jistoty – N. č. 195
– zákonného soudce – N. č. 172
zastavení řízení – N. č. 189
zastupitelstvo – N. č. 179, 206
zdravotní péče – N. č. 183, 187
zdravotnické vyšetření – N. č. 187
– bez souhlasu vyšetřované osoby – N. č. 187
znalecký posudek – N. č. 169, 185, 187, 190

Sbirka_nalezu-91.indd 691 29.7.20 14:03

– hodnocení soudem – N. č. 190
způsobilost k právním úkonům – N. č. 203
zvláštní řízení soudní – N. č. 187
– ve věcech vyslovení přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu – N. č. 187

žaloba – N. č. 203, usn. č. 12
– na vyklizení nemovitosti – usn. č. 12
– pro zmatečnost – N. č. 203
životní prostředí – N. č. 200, 201, 204

Sbirka_nalezu-91.indd 692 29.7.20 14:03

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

ISBN 978-80-7400-794-1

Sbirka_nalezu-91.indd 696 29.7.20 14:03