

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudkyně Kateřiny Šimáčkové mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení ve věci ústavní stížnosti státní příspěvkové organizace **Psychiatrická léčebna Šternberk**, IČ: 00843954, se sídlem Šternberk, Olomoucká 1848/173, zastoupené JUDr. Bronislavou Wittnerovou, MSc., advokátkou se sídlem v Olomouci, Jiřího z Poděbrad 9, proti rozsudku Okresního soudu ve Svitavách ze dne 8. října 2015 č. j. 6 C 176/2015-38, za účasti **Okresního soudu ve Svitavách** jako účastníka řízení a **D. D.**, zastoupeného opatrovníci B. D., jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 9. prosince 2015, navrhla stěžovatelka zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku z důvodu tvrzeného porušení jejích základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka je poskytovatelem zdravotních služeb (zdravotnickým zařízením). V období od 29. června 2012 do 12. července 2012 poskytla vedlejšímu účastníkovi lůžkovou zdravotní péči, za kterou mu následně vyúčtovala regulační poplatek podle § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), ve znění účinném do 31. prosince 2013, v celkové výši 1 100 Kč.

3. Rozsudkem Okresního soudu ve Svitavách (dále též „okresní soud“) ze dne 8. října 2015 č. j. 6 C 176/2015-38 byla zamítnuta žaloba stěžovatelky, kterou se domáhala zaplacení uvedené částky po vedleším účastníkovi. Stalo se tak z toho důvodu, že žalovaný byl v době své hospitalizace (a nadále je) zbaven způsobilosti k právním úkonům (má omezenou svéprávnost) z důvodu svého mentálního postižení. Nebyl tedy způsobilý rozhodovat o tom, zda využije péči podléhající poplatku, a stejně tak neměl ani reálnou možnost ovlivnit to, aby za něj tento poplatek uhradila opatrovnice. Okresní soud v této souvislosti poukázal na náleze ze dne 16. září 2015 sp. zn. II. ÚS 728/15 (všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně přístupná na webových stránkách <http://nalus.usoud.cz>), jehož právní

závěry vztáhl na projednávanou věc v tom smyslu, že osobou pasivně legitimovanou k zaplacení poplatku není vedlejší účastník, ale jeho opatrovnice.

II.

Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka má za to, že okresní soud nijak nevysvětlil, z jakého důvodu se mají v její věci uplatnit závěry obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 728/15. Jak zdůraznila ve své ústavní stížnosti, tento nálezn se týkal možnosti vymáhání regulačního poplatku po nezletilém dítěti, tedy situace zcela odlišné od případu vedlejšího účastníka, který byl v době své hospitalizace zletilý, byť s omezenou svéprávností. Pouhý poukaz na uvedený nálezn proto podle jejího názoru nelze považovat za postačující z hlediska požadavků plynoucích z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Odepřením nároku na zaplacení regulačního poplatku pak mělo být zasaženo i právo stěžovatelky vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a to s ohledem na její legitimní očekávání. Přestože si je vědoma, že předmětem soudního řízení byla bagatelní částka, Ústavní soud by se měl vypořádat s její argumentací již z toho důvodu, že otázka řešená v napadeném rozsudku může mít zásadní význam z hlediska další rozhodovací činnosti obecných soudů.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

5. Ústavní soud si pro účely posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Okresního soudu ve Svitavách sp. zn. 6 C 176/2015 a vyzval účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

6. Okresní soud ve Svitavách ve svém vyjádření, podepsaném předsedou senátu 6C, uvedl, že při posuzování nároku vycházel z nálezu sp. zn. II. ÚS 728/15, na který v odůvodnění svého rozsudku odkázal. V zásadě totiž neshledal důvod pro odlišné posuzování právní ochrany nezletilého dítěte a fyzické osoby zbavené svéprávností. Žalovaný je podle rozhodnutí soudu natolik mentálně postižený, že si nemohl být vědom povinnosti platit regulační poplatek. Případnou finanční odpovědnost za něj nese opatrovnice, která mu byla ustanovena. Vzhledem k postižení žalovaného a jeho několikanásobné hospitalizaci u stěžovatelky přitom neobstojí její výhrady, že rozsah jeho způsobilosti právně jednat nemohla posoudit. Závěrem uvedený soud dodal, že žalobu stěžovatelky nezamítl z důvodu neexistence jí uplatněného nároku, ale pro nedostatek pasivní legitimace žalovaného. Kdyby se stěžovatelka neomluvila z jednání, mohla být o tomto názoru poučena a učinit případné procesní kroky.

7. Uvedené vyjádření bylo zasláno stěžovatelce, která na něj reagovala replikou ze dne 22. ledna 2016. Podle jejího názoru ji mohl okresní soud poučit o svém názoru písemným přípisem v rámci posouzení žalobního návrhu při aplikaci výzvy k odstranění případných vad návrhu, a nikoliv čekat až na jednání, z kterého se právní zástupce omluvil. Právní zástupce stěžovatelky očekával, že v dané věci bude vydáno obdobné rozhodnutí jako v případech jiných jejích nároků ve srovnatelných případech. Ve zbytku odkázala na obsah své ústavní stížnosti.

8. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Vlastní posouzení

9. Ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňovala i všechny zákonem stanovené formální náležitosti; není však důvodná.

10. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. To znamená, že jejich ochrana je jediným důvodem, který otevírá prostor pro zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Tento závěr se přitom uplatní i ve vztahu k postupu a rozhodování obecných soudů. Ústavní soud totiž není v postavení jejich další instance, a tudíž jeho zásah nelze odůvodnit toliko tím, že se obecné soudy dopustily pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti.

IV./a

Možnost uložení regulačního poplatku opatrovníkovi pojištěnce

11. Napadeným rozsudkem bylo rozhodnuto ve věci, jejímž předmětem je bagatelní částka. V obecné rovině lze již z této skutečnosti dovozovat, že takovéto rozhodnutí vzhledem k zanedbatelnosti jím způsobeného zásahu do subjektivních práv obvykle nemůže založit porušení ústavně zaručených práv a svobod. Neplatí to však absolutně. Výjimku představují případy extrémních pochybení obecného soudu, v jejichž důsledku by byly dotčeny základní principy, na nichž je založen spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. usnesení ze dne 25. srpna 2004 sp. zn. III. ÚS 405/04 (U 43/34 SbNU 421), náleze ze dne 17. března 2009 sp. zn. I. ÚS 3143/08 (N 59/52 SbNU 583) nebo náleze ze dne 21. listopadu 2011 sp. zn. IV. ÚS 1685/11 (N 198/63 SbNU 307)]. Jedním z nich je i porušení zákazu svévole, s nímž lze typicky identifikovat situaci, kdy soudem provedený výklad podústavního práva, na němž je založeno jeho rozhodnutí, neobstojí z hlediska obecně akceptovaných pravidel výkladu právních předpisů [např. náleze ze dne 18. října 2011 sp. zn. IV. ÚS 1796/11 (N 178/63 SbNU 69) nebo náleze ze dne 17. února 2015 sp. zn. III. ÚS 916/13, bod 32].

12. Uvedená hlediska byla významná pro ústavněprávní posouzení výkladu § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, který v napadeném rozsudku provedl okresní soud. Podle tohoto ustanovení byl pojištěnec, anebo za něj jeho zákonný zástupce, povinen v souvislosti s poskytováním hrazených služeb hradit poskytovateli, který tyto služby poskytl, regulační poplatek ve výši 100 Kč za každý den, ve kterém byla poskytována lůžková péče. Den, ve kterém byl pojištěnec přijat k poskytování takové péče, a den, ve kterém bylo poskytování takové péče ukončeno, se přitom počítal jako jeden den.

13. Jak vyplývá z již zmíněného nálezu sp. zn. II. ÚS 728/15 (jehož právní závěry se zde, pokud jde o následující výklad, plně uplatní bez ohledu na to, že se týkal ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 30. listopadu 2011), nedošlo-li v případě nezletilého pojištěnce k dobrovolnému uhrazení předmětného regulačního poplatku, zdravotnické zařízení se jeho zaplacení nemohlo domáhat žalobou přímo proti němu, nýbrž tak muselo učinit vždy vůči jeho zákonnému zástupci. Právě ten totiž nesl za jednání nezletilého právní odpovědnost a v rámci svých schopností a finančních možností též odpovědnost za zabezpečení životních podmínek nezbytných pro jeho rozvoj. Odlišný výklad, podle něhož by nezaplacení regulačního poplatku bylo přikládáno k tíži nezletilého, by byl v rozporu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, publikované jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb. K tomu Ústavní soud dodal, že nikoliv dítě, ale zpravidla jeho zákonný zástupce rozhoduje o tom, zda nezletilý využije služeb podléhajících regulačnímu poplatku. Dítě ostatně nemá ani reálnou možnost ovlivnit, zda regulační poplatek za svoji hospitalizaci bude jeho zákonným zástupcem uhrazen, pročež by bylo po něm nepřiměřené požadovat, aby svého zákonného zástupce k takové úhradě nutil.

14. Okresní soud dospěl k závěru, že z hlediska povinnosti zaplatit regulační poplatek je třeba na roveň postavení zákonného zástupce stavět i postavení opatrovníka ustanoveného osobě, jejíž svéprávnost byla omezena. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, proto analogicky vztáhl i na něj. Uvedený závěr podle Ústavního soudu nicméně nemá v uvedeném ustanovení dostatečný právní základ. Především v něm opatrovník není vůbec uveden jako subjekt, jemuž by měla vzniknout povinnost k zaplacení regulačního poplatku. Jakémukoliv vztahení této povinnosti dále brání skutečnost, že na rozdíl od zákonného zástupce nemá opatrovník vůči osobě, kterou zastupuje, ani vyživovací povinnost, ani za ní nenese finanční odpovědnost. Postavení obou těchto osob tedy není srovnatelné. Opominout nakonec nelze ani požadavek určitosti a jednoznačnosti, který – byť se v případě regulačního poplatku, který nemá povahu veřejnoprávního poplatku ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny, neuplatní natolik striktně [náleze ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11 (N 111/69 SbNU 765; 238/2013 Sb.)] – vyžaduje, aby povinnost k úhradě tohoto poplatku byla pro její adresáty seznatelná z příslušné právní úpravy, a tím i předvídatelná. Není však pochyb, že tato podmínka ve vztahu k opatrovníkovi splněna není. Přínejmenším po něm nelze požadovat, aby takovouto svou povinnost sám vyvozoval složitým výkladem z příslušného zákonného ustanovení.

15. Z těchto důvodů ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, neumožňuje výklad, podle něhož vznikla v důsledku poskytnutí lůžkové péče pojištěnci, jehož svéprávnost byla omezena, povinnost k zaplacení regulačního poplatku jeho opatrovníkovi. Zjevně proto neobstojí ani právní názor okresního soudu, který při rozhodování o žalobě stěžovatelky právě na jeho základě vyloučil věcnou pasivní legitimaci vedlejšího účastníka. Takovýto výklad postrádá nezbytný právní základ, pročež je v něm třeba spatřovat znaky svévole a nelze jej aprobovat z hlediska zásad spravedlivého procesu.

IV./b

Obecně k vyloučení aplikovatelnosti zákona z důvodu jeho protiústavnosti

16. Přesto uvedený nesprávný výklad, jenž vedl k zamítnutí žaloby stěžovatelky, ještě neopodstatňuje závěr, že napadeným rozsudkem – bude-li hodnocen ve všech relevantních souvislostech – bylo porušeno její právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Povinnost zaplatit regulační poplatek by totiž musela být vedlejšímu účastníkovi uložena na základě ustanovení, jež bylo jako protiústavní zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/11. Ústavní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda již samotná tato skutečnost neznamena, že stěžovatelka se svou žalobou nemohla být úspěšná.

17. Ústavní soud shledal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 nesoulad § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, s právem občanů na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění podle čl. 31 Listiny, jakož i s čl. 3 odst. 1 Listiny, garantujícím základní práva všem bez rozdílu majetku. Uvedené zákonné ustanovení totiž stanovilo regulační poplatek ve výši 100 Kč za každý den, ve kterém byla pojištěnci poskytnuta lůžková péče, aniž by dostatečně diferencovalo mezi případy, kdy je pobyt na lůžku pouze běžnou součástí léčby a kdy jde již o nutnou součást vlastního medicínského výkonu. Celková výše regulačních poplatků, k jejichž úhradě mohl být v závislosti na rozsahu poskytnuté péče povinen, zároveň nebyla nijak limitována, v důsledku čehož mohly tyto poplatky u některých pojištěnců vyvolat finančně neúnosnou situaci.

18. Závaznost vykonatelného nálezu Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy se ve vztahu k soudům (nebo jiným orgánům veřejné moci) uplatní i tím způsobem, že jim při právním hodnocení v minulosti nastalých skutečností brání použít zákon nebo jeho ustanovení, jehož nesoulad s ústavním pořádkem byl zjištěn v řízení o kontrole norem, jestliže by jeho použití v konkrétní věci vedlo k protiústavnímu následku. Takto vymezená překážka aplikovatelnosti zákona je dána již tím, že ústavní pořádek není jen formálním vyjádřením souhrnu právních norem majících vyšší právní sílu než zákon, jenž s nimi musí být v souladu [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Ve svém celku vyjadřuje rovněž základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti (neboli demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy), jimž se musí podřídít výklad a použití jakýchkoliv právních norem [nález ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)]. Mezi uvedené hodnoty přitom patří i ochrana základních práv a svobod, které – pokud jde o jejich podstatu a smysl – tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Má-li být tato ochrana naplněna, pak ji nelze v určitém konkrétním případě odepřít pouze z důvodu, že k porušení základního práva nebo svobody došlo na základě zákona, který neumožňoval ústavně konformní aplikaci. V tomto ohledu je zákonodárce omezen ústavním pořádkem stejně jako jiné státní orgány, jimž ústavní zákony nebo zákony svěřují výkon státní moci.

19. Vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímé aplikace ústavní normy, v konkrétním případě dále vyplývá i z čl. 95 odst. 2 Ústavy [srov. nález ze dne 7. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 35/08 (N 83/53 SbNU 51; 151/2009 Sb.), část VIII]. Obecný soud překládá Ústavnímu soudu k posouzení otázku souladu zákona s ústavním pořádkem, ať už formou návrhu na zrušení zákona nebo – byl-li již zrušen – na vyslovení jeho protiústavnosti, vždy ve snaze dosáhnout toho, aby jej při právním posouzení věci nemusel použít, a mohl tak – co do výsledku – rozhodnout jinak [srov. nález ze dne

6. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26]. V případech, kdy by použití protiústavního zákona vedlo k porušení základního práva nebo svobody, jde ostatně o jediný způsob, jakým mohou obecné soudy dostat povinnosti poskytnout jim ochranu ve smyslu čl. 4 Ústavy.

20. Samotná skutečnost, že Ústavní soud rozhodl v řízení o kontrole norem o zrušení zákona nebo o vyslovení jeho nesouladu s ústavním pořádkem, ovšem ještě neznamená, že jeho použití je vyloučeno pokaždé. Je tomu tak z toho důvodu, že ne každý případ jeho aplikace musí nezbytně vést k protiústavnímu následku. V řadě případů pro ni naopak mohou existovat velmi silné ústavněprávní důvody. Východiskem jakýchkoliv úvah v tomto směru musí být konkrétní důvod protiústavnosti zákona, jenž byl vyjádřen v nosných částech odůvodnění nálezu Ústavního soudu [srov. náleze ze dne 18. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983), bod 22] a jenž může – pokud jde o uvedený následek – dopadat jen na některé (či dokonce žádné) právní vztahy, ve vztahu k nimž se tento zákon použije.

21. Ustanovení zákona může například vyjadřovat více právních norem, z nichž pouze některé jsou protiústavní (a tedy případně i neaplikovatelné), což však s ohledem na jeho znění nemění nic na nutnosti jeho zrušení jako celku [např. náleze ze dne 8. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 55]. V jiných případech se zas důvod protiústavnosti zákona nemusí vůbec dotýkat jím upravovaných právních vztahů [např. spočívá-li tento důvod v porušení ústavních pravidel legislativní procedury, obzvláště lze-li je posuzovat jen k včasné uplatněnému návrhu oprávněného subjektu; srov. náleze ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), body 128 a 185]. Za této situace proto nebude dán ani žádný relevantní důvod, aby takovýto zákon – navzdory své protiústavnosti – nebyl při řešení určité konkrétní věci použit.

22. Dále je třeba uvést, že zpětný následek, spočívající ve vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímé aplikaci ústavní normy, se při právním hodnocení v minulosti nastalých skutečností uplatní pouze za předpokladu, že ve vztahu k dotčenému jednotlivci nebude znamenat větší zásah do jeho subjektivních práv, než k jakému by došlo, pokud by se tento zákon použil [srov. náleze ze dne 18. září 2012 sp. zn. II. ÚS 2371/11 (N 159/66 SbNU 373), body 50 a 51]. Ochranu základních práv a svobod by především nebylo možné spatřovat v nepoužití zákona jen z toho důvodu, že rozsah práv, který přiznává dotčené osobě, je menší, než jaký by odpovídal požadavkům plynoucím z ústavního pořádku, pokud by důsledkem bylo nepřiznání těchto práv vůbec. V některých specifických případech zkrátka nemusí být odstranění protiústavního následku možné bez „pozitivního“ zásahu zákonodárce, příp. může být možné jen velmi obtížně [srov. náleze ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)].

23. Výjimku z uvedeného zpětného následku nakonec představují i případy, kdy by vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímá aplikace ústavní normy, za účelem ochrany základních práv a svobod jednotlivce vedly k nepřipustnému zásahu do základních práv a svobod jiných osob, jednajících v důvěře v zákon. Takovéto poskytnutí ochrany by v podstatě znamenalo vznik nového protiústavního následku. Vždy je proto třeba vážit, zda by tento zásah bylo možné považovat za proporcionální s ohledem na hodnoty, o které v konkrétním právním vztahu jde, a zda by naopak

neměla být dána přednost právní jistotě (zachování vzniklého stavu). Z této úvahy ostatně vychází i obecné – nikoliv však striktní – rozlišování právních účinků nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo (v případě již zrušeného zákona) vyslovena jeho protiústavnost, mezi právními vztahy vertikálními, jejichž účastníky jsou stát jako nositel veřejné moci a jednotlivec, a právními vztahy horizontálními, jejichž účastníci jsou jednotlivci navzájem. Jeho podstata spočívá zjednodušeně řečeno v tom, že vyloučení aplikace zákona, jenž byl nálezem Ústavního soudu zrušen nebo shledán protiústavním, na již nastalé skutečnosti se zásadně (nikoliv však bezvýjimečně) připouští v případě vertikálních právních vztahů, jde-li k tíži státu, zatímco v případě právních vztahů horizontálních je s ohledem na právní jistotu jejich účastníků zpravidla (rovněž tedy nikoliv bezvýjimečně) vyloučeno [např. nález ze dne 6. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07, bod 31, nález ze dne 23. května 2013 sp. zn. III. ÚS 3489/12 (N 94/69 SbNU 447), bod 12]. Nepoužití protiústavního zákona by mohl v závislosti na jeho intenzitě bránit i určitý ústavně aprobovaný veřejný zájem [srov. nález ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), bod 89].

24. Pro vyloučení aplikace protiústavního zákona není podstatné, zda mělo řízení o kontrole norem s ohledem na osobu navrhovatele (a s ní spojené podmínky aktivní legitimace) povahu abstraktní nebo konkrétní kontroly ústavnosti. V obou případech se totiž závaznost vykonatelného nálezu Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ve vztahu ke všem orgánům veřejné moci uplatní stejným způsobem. Odlišné právní následky nálezu v závislosti na povaze uvedeného řízení nepředpokládá ani zákon o Ústavním soudu.

25. Ústavní soud zdůrazňuje, že zrušení zákona nebo jiného právního předpisu jeho nálezem působí zásadně od okamžiku jeho vykonatelnosti, tedy dne vyhlášení ve Sbírce zákonů nebo dne uvedeného ve výroku nálezu (*ex nunc*), a nikoliv zpětně, tedy od okamžiku, kdy se stal platnou součástí právního pořádku (*ex tunc*). Stejně tak jím není zpochybněna platnost a účinnost takového zákona v minulosti. Práva a povinnosti vzniklá na jeho základě nadále trvají bez ohledu na to, zda k jejich vzniku došlo v důsledku určité právní skutečnosti nebo pravomocným rozhodnutím orgánu veřejné moci (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). V obecné rovině není vyloučena ani možnost jeho další aplikace, jestliže Ústavní soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti svého nálezu; tento odklad by ostatně jinak postrádal smysl [srov. stanovisko pléna ze dne 14. prosince 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.), bod 18]. Výše uvedené závěry se totiž netýkají řešení kolize mezi právní normou, jež je součástí ústavního pořádku, a zákonem, který je s touto normou v rozporu, z hlediska jejich platnosti, nýbrž jejich aplikovatelnosti, a i to jen ve specifickém případě, kdy jde o ústavně zaručená základní práva a svobody. Jejich ochrana přitom – jak již bylo uvedeno výše – nemůže být popřena toliko z toho důvodu, že zákon umožnil, aby do nich bylo nepřipustným způsobem zasazeno. Její poskytnutí bude naopak spočívat v tom, že se v těchto případech takovýto zákon při rozhodování orgánů veřejné moci nepoužije, což znamená, že ze strany tohoto orgánu nebude uložena taková povinnost, jež by na straně jejího adresáta vedla k porušení jeho základního práva nebo svobody.

26. Obdobným způsobem je třeba nahlížet i na případný následek ve vztahu k již vydaným pravomocným rozhodnutím podle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle tohoto ustanovení zůstávají pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen (s výjimkou rozsudku vydaného v trestním řízení),

nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře konstatuje, že překážku vykonatelnosti plynoucí z tohoto ustanovení je třeba vykládat v tom smyslu, že se uplatní jen ve vztahu k těm případům aplikace protiústavního právního předpisu, na které dopadají derogační důvody vymezené v odůvodnění jeho nálezu [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07, bod 22]. Závěr o nevykonatelnosti rozhodnutí se tudíž neuplatní bez dalšího; nepostačuje pouhý fakt, že určitý právní předpis nebo jeho ustanovení byly nálezem zrušeny. Podstatné je, zda důvod jeho zrušení nebo vyslovení jeho protiústavnosti zpochybňuje – po zvážení všech dalších relevantních hledisek, včetně proporcionality takového následku s ohledem na základní práva a svobody jiných osob či jiný ústavně aprobovaný veřejný zájem (viz body 20 až 23 tohoto nálezu) – ústavnost rozhodnutí orgánů veřejné moci, jež byla vydána na jeho základě. Jinými slovy jde o to, zda aplikace takového právního předpisu nebo jeho ustanovení vzhledem k tomuto důvodu vedla k porušení základních práv a svobod osob, o jejichž právech a povinnostech bylo těmito rozhodnutími rozhodováno. Následek předvídaný v § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se tedy uplatní jen v těch případech, kdy by obecný soud nebo jiný orgán veřejné moci byl povinen protiústavní právní předpis neaplikovat, jestliže by rozhodoval ve věci teprve poté, co by již existoval závazný právní názor vyslovený v odůvodnění nálezu Ústavního soudu.

27. Z uvedeného vyplývá, že obecný soud musí v případě, kdy má použít zákon, jehož nesoulad s ústavním pořádkem zjistil Ústavní soud v řízení o kontrole norem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b), čl. 95 odst. 2 Ústavy], vždy zvažovat, zda jeho použití nebrání s ním spojený zásah do základních práv a svobod jednotlivce. V tomto ohledu je vázán závazným právním názorem ohledně důvodu jeho protiústavnosti, který Ústavní soud vyslovil v odůvodnění nálezu, jímž byl tento zákon zrušen nebo jímž byla vyslovena jeho protiústavnost. Jeho povinností je přitom posoudit, zda vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímá aplikace ústavní normy, nebudou v konkrétním případě znamenat větší zásah do práv dotčeného jednotlivce nebo nepřiměřený zásah do základních práv a svobod jiných osob či jiného ústavně aprobovaného veřejného zájmu, tedy zda nebudou vést k jinému protiústavnímu následku, který by takovýto postup vylučoval. Lze jen dodat, že v praxi Ústavního soudu není nijak neobvyklé, že takovýto posouzení je – alespoň v obecné rovině – již součástí nosných částí odůvodnění jeho derogačního nálezu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09, body 53 až 55, nález sp. zn. Pl. ÚS 35/08, část VIII, nebo nález ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), body 388 až 390].

28. Závěry soudu ohledně vyloučení aplikace protiústavního zákona musí brát v úvahu relevantní právní úpravu jako celek. Nelze totiž vyloučit, že nedostatek zákonné úpravy, který vedl k jejímu zrušení ze strany Ústavního soudu, byl dodatečně (se zpětným účinkem ve prospěch jednotlivce) zhojen zákonodárcem, ať už přímou novelizací zrušeného ustanovení nebo nepřímou, tedy jejím doplněním prostřednictvím jiných ustanovení, v důsledku čehož lze takto novelizovaný zákon v konkrétním případě použít ústavně konformním způsobem i ve vztahu k právnímu hodnocení již nastalých skutečností. V takovém případě by již nešlo o použití zákona, jenž byl v minulosti shledán protiústavním, ale o použití nové právní úpravy.

IV./c

Právní význam nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 pro posouzení žalovaného nároku

29. V případě ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, jsou podmínky pro vyloučení jeho aplikace splněny, a to ve vztahu ke všem případům, na které dopadá. Obecné soudy nemohou zabránit eventuálnímu zásahu do ústavně zaručeného práva vedlejšího účastníka na ochranu zdraví a ve spojení s ním též práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění podle čl. 31 Listiny jiným způsobem, než právě tím, že nárok na zaplacení regulačního poplatku podle uvedeného ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění nepřiznají. Důvodem je skutečnost, že zákon jim nedává možnost zohlednit individuální okolnosti dotčeného pojištěnce, ani rozhodnout o snížení celkové výše poplatku, na který vznikl zdravotnickému zařízení nárok.

30. Není dán ale ani žádný jiný ústavně aprobovaný důvod, který by naopak opodstatňoval další trvání tohoto nároku. Nárok poskytovatelů zdravotních služeb (zdravotnických zařízení) vůči pojištěncům na zaplacení regulačního poplatku má formálně vzato soukromoprávní povahu (jde o horizontální právní vztah), pročez by bylo možné uvažovat o tom, zda takovýto důvod nelze spatřovat v oprávněné důvěře dotčených poskytovatelů v zákon. Ústavní soud tento názor nicméně nesdílí. Nelze totiž přehlédnout silný veřejnoprávní prvek, který je v předmětném právním vztahu přítomen a který má souvislost s celkovým nastavením pravidel pro poskytování zdravotní péče a jejího financování v České republice.

31. Reálné naplnění práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, jehož zajištění je povinností státu, předpokládá finanční dostupnost zdravotní péče (jde o součást esenciálního obsahu tohoto práva), kterou umožňuje právě systém veřejného zdravotního pojištění. Jednotliví pojištěnci, zaměstnavatelé a stát do něj odvádí určitou zákonem stanovenou částku, načež se z takto získaného objemu peněz bezplatně hradí zdravotní péče a léky těm, kteří je potřebují.

32. Regulační poplatky plnily a – v rozsahu, ve kterém jsou zachovány – nadále plní funkci úzce související se systémem veřejného zdravotního pojištění. Jejich účelem bylo v první řadě působit na chování pojištěnců ve vztahu k zdravotnickým zařízením a k pořizování léků tak, aby využíváním práva na bezplatnou zdravotní péči v případech, kdy k tomu není důvod, nedocházelo k plýtvání veřejných zdrojů. Jednalo se o opatření, které mělo skrze chování pojištěnců (pacientů) umožnit lepší přerozdělení těchto zdrojů tak, aby byly využívány právě pro ty případy, kdy je poskytnutí zdravotní péče skutečně potřebné [nález ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), bod 124]. Současně představovaly další příjem pro poskytovatele zdravotních služeb, jenž sice souvisel s poskytováním zdravotní péče, samotný však nebyl úhradou za její poskytování. Zjednodušeně lze říci, že regulační poplatky měl povahu určité paušální náhrady jiných nákladů, které poskytovatelům zdravotních služeb vznikly (blíže k této funkci srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, zejména bod 129). Povinnost pojištěnce k jeho zaplacení přitom vznikla v důsledku poskytnutí zdravotní služby přímo na základě zákona a poskytovatelé byli povinni jej vybrat, neboť v opačném případě jim mohla být ze strany zdravotní pojišťovny uložena sankce.

33. Lze tedy shrnout, že regulační poplatky byly a – v rozsahu, ve kterém jsou zachovány – jsou systémovou součástí zákonem stanovených pravidel financování

poskytování zdravotní péče. Stát jejich prostřednictvím přenesl na pojištěnce část nákladů potřebných k zajištění existence sítě poskytovatelů zdravotních služeb, která umožňuje, aby těmto pojištěncům byly poskytovány uvedené služby, včetně jejich místní a časové dostupnosti, a to ve formě povinnosti k určité přímé úhradě, která však není vlastní úhradou poskytnuté zdravotní péče.

34. Tyto skutečnosti brání tomu, aby bylo možné nárok poskytovatelů zdravotních služeb vůči pojištěncům na zaplacení regulačního poplatku podle § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, posuzovat ryze prizmatem soukromoprávního vztahu. Nejde toliko o právní vztah mezi dvěma jednotlivci, nýbrž o součást komplexu právních vztahů souvisejících s naplňováním základního práva na ochranu zdraví a ve spojení s ním práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění podle čl. 31 Listiny, jejichž účastníky jsou vedle poskytovatelů a pojištěnců rovněž zdravotní pojišťovny, resp. stát.

35. Nároky poskytovatelů na úhradu poskytnutých zdravotních služeb, jež jsou hrazeny z veřejného zdravotního pojištění, resp. výše těchto nároků, jsou určovány právními předpisy tak, aby ve svém celku zohlednily finanční požadavky poskytovatelů na straně jedné a možnosti systému veřejného zdravotního pojištění na straně druhé [srov. náleze ze dne 8. prosince 2015 sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (15/2016 Sb.), bod 56]. Nalezení rovnováhy mezi zájmy uvedených subjektů je přitom úkolem státu a jeho veřejnoprávní regulace. Zákonodárce sice mohl pojištěncům uložit – mimo rámec plateb do systému veřejného zdravotního pojištění - povinnost hradit regulační poplatek jako povinnou platbu spojenou s poskytováním zdravotních služeb, nikoliv však ve výši, která by, přestože nejde o přímou úhradu těchto služeb, mohla učinit potřebnou zdravotní péči pro určitou skupinu pojištěnců finančně nedostupnou, resp. která by na straně těchto pojištěnců mohla vést ke vzniku finančně neúnosné situace. Pakliže se tak stalo, nároku poskytovatelů nelze již z tohoto důvodu přiznat soudní ochranu. Jejich (dílní) nárok v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění nemůže převážit v kolizi se základním právem na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, jež by jinak bylo dotčeno ve své podstatě a smyslu. Případný výraznější negativní dopad zániku nároku na zaplacení uvedeného regulačního poplatku, jež vznikl poskytovatelům za účinnosti nálezem Ústavního soudu zrušeného ustanovení, musí být kompenzován jiným způsobem, k jehož určení však nejsou povolány soudy, nýbrž orgány moci zákonodárné a výkonné.

36. Na základě těchto úvah dospěl Ústavní soud k závěru, že ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2013, nelze z důvodu jeho nesouladu s čl. 3 odst. 1 a čl. 31 Listiny, který byl zjištěn nálezem sp. zn. Pl. ÚS 36/11, použít jako právní základ pro přiznání nároku na zaplacení jím stanoveného regulačního poplatku. Vzhledem k tomu, že důvod zrušení uvedeného ustanovení, vymezený nosnými částmi odůvodnění citovaného nálezu, dopadá i na právní vztah mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem, je zřejmé, že její žalobě nemohlo být vyhověno. Jde o následek, jež ve vztahu k aplikaci tohoto ustanovení plyne přímo z čl. 1, čl. 4 a čl. 89 odst. 2 Ústavy, a příslušný soud byl k němu povinen přihlídnout i bez návrhu některého z účastníků řízení. Tento nárok by podle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ostatně nemohl být předmětem výkonu rozhodnutí ani v případě, že by byl rozhodnutím soudu přiznán (obdobně též usnesení ze dne 8. prosince 2015 sp. zn. III. ÚS 2366/15).

V.
Závěr

37. Ústavní soud shrnuje, že žaloba stěžovatelky by musela být zamítnuta bez ohledu na správnost právního názoru okresního soudu ohledně věcné pasivní legitimace žalovaného, neboť přiznání předmětného nároku by z důvodů vyslovených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 vedlo k porušení ústavně zaručeného práva vedlejšího účastníka na ochranu zdraví a ve spojení s ním též práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění podle čl. 31 Listiny. Jakkoliv tedy lze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že okresní soud při posuzování její žaloby nesprávně posoudil věcnou pasivní legitimaci vedlejšího účastníka, toto pochybení nebylo s to ovlivnit výsledek řízení jako celku. Nelze v něm proto spatřovat ani porušení jejích ústavně zaručených práv a svobod, potažmo práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

38. Pro úplnost je třeba dodat, že uvedené závěry nejsou v rozporu se závaznými právními názory vyslovenými v nálezu ze dne 22. září 2015 sp. zn. I. ÚS 491/15, jakož i v již zmíněném nálezu sp. zn. II. ÚS 728/15. V těchto případech byl totiž předmětem posouzení ze strany obecných soudů nárok na zaplacení regulačního poplatku podle § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 30. listopadu 2011, jenž byl zjednodušeně řečeno stanoven ve výši 60 Kč za každý den, kdy byla poskytována ústavní péče. Jednalo se tedy o jiné, byť stejně označené, zákonné ustanovení, jímž se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 vůbec nezabýval. Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 jej naopak shledal ústavně konformním.

39. Protože napadeným rozsudkem nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelky, Ústavní soud rozhodl podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o zamítnutí její ústavní stížnosti.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. února 2016

Tomáš Lichovník v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Chmelová