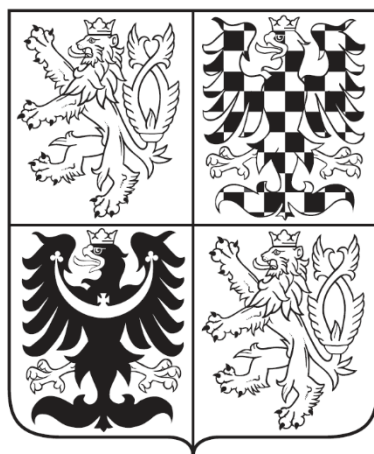


Sbírka nálezů a usnesení
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

SBÍRKA NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 103 / ročník 2020 – VI. díl



ÚSTAVNÍ
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu
Svazek 103, ročník 2020 – VI. díl

Vydal:
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Brno 2023
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-44-4

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

OBSAH

Č. 202	
Negativní registr dlužníků (spotřebitelů)	
(sp. zn. Pl. ÚS 10/17 ze dne 3. listopadu 2020; 552/2020 Sb.)	9
Č. 203	
Nárok na úhradu nákladů vzniklých přibráním zmocněnce	
(sp. zn. III. ÚS 1255/18 ze dne 3. listopadu 2020)	39
Č. 204	
Právo na ochranu majetku a rozhodování o zpětném snížení výživného dětem	
(sp. zn. III. ÚS 474/20 ze dne 3. listopadu 2020)	49
Č. 205	
Otázka korektivu dobrých mravů při uplatnění práv ze smlouvy o úvěru věřitelkou vůči solidárním dlužníkům	
(sp. zn. IV. ÚS 702/20 ze dne 3. listopadu 2020)	57
Č. 206	
Déletrvající zajištění majetku jednotlivce pro účely trestního řízení	
(sp. zn. II. ÚS 2713/18 ze dne 9. listopadu 2020)	68
Č. 207	
Národní zdravotnický informační systém	
(sp. zn. Pl. ÚS 33/16 ze dne 10. listopadu 2020; 6/2021 Sb.)	85
Č. 208	
Ústavně konformní výklad § 142 občanského soudního řádu v řízeních majících povahu <i>iudicii duplicis</i>	
(sp. zn. I. ÚS 262/20 ze dne 10. listopadu 2020)	142
Č. 209	
Právo na účinné vyšetřování v případě vznesení hájitelných tvrzení; povinnost orgánu činného v trestním řízení řádně odůvodnit rozhodnutí o odložení věci	
(sp. zn. IV. ÚS 1559/20 ze dne 10. listopadu 2020)	155
Č. 210	
Přestupek vykonávání práce řidiče taxislužby bez oprávnění	
(sp. zn. III. ÚS 1889/20 ze dne 10. listopadu 2020)	174
Č. 211	
Povinnost náležitého odůvodnění rozhodnutí o (ne)přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení	
(sp. zn. IV. ÚS 2058/20 ze dne 10. listopadu 2020)	185
Č. 212	
Řádné odůvodnění rozhodnutí o náhradě nákladů a právo na soudní ochranu	
(sp. zn. III. ÚS 402/20 ze dne 18. listopadu 2020)	191
Č. 213	
Povinnost soudu doručit odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ostatním účastníkům	
(sp. zn. II. ÚS 2652/20 ze dne 23. listopadu 2020)	197
Č. 214	
Snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena Parlamentu či vlády	
(sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. listopadu 2020; 7/2021 Sb.)	203

OBSAH

Č. 215	
Zadržování nesporné částky nadměrného odpočtu DPH jako porušení vlastnického práva (sp. zn. I. ÚS 1251/17 ze dne 24. listopadu 2020)	220
Č. 216	
Lhůta k podání žaloby dle § 247 občanského soudního řádu a právo na přístup k soudu (sp. zn. III. ÚS 134/20 ze dne 24. listopadu 2020).....	227
Č. 217	
Odůvodnění nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (sp. zn. I. ÚS 865/20 ze dne 24. listopadu 2020)	234
Č. 218	
Právo na právní pomoc a nárok na bezplatné zastoupení zvláště zranitelné oběti (sp. zn. III. ÚS 2842/20 ze dne 24. listopadu 2020).....	239
Č. 219	
Posouzení přípustnosti dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu a právo na přístup k soudu (sp. zn. III. ÚS 2891/20 ze dne 24. listopadu 2020).....	247
Č. 220	
Zajišťovací funkce zástavního práva u budoucích pohledávek (sp. zn. I. ÚS 760/18 ze dne 30. listopadu 2020)	251
Č. 221	
Stanovení ušlého zisku drobného podnikatele pro účely náhrady škody dle zákona č. 82/1998 Sb. (sp. zn. I. ÚS 922/18 ze dne 30. listopadu 2020)	263
Č. 222	
Zadržení dítěte ve smyslu Haagské úmluvy (sp. zn. I. ÚS 1319/20 ze dne 30. listopadu 2020)	267
Č. 223	
Právo na soudní ochranu a pochybení soudu při rozhodování o blanketní stížnosti (sp. zn. III. ÚS 2444/20 ze dne 1. prosince 2020).....	277
Č. 224	
Ukončení nájmu z důvodu nájemcova prodlení s placením nájemného kvůli pandemii koronaviru (sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. prosince 2020; 29/2021 Sb.)	282
Č. 225	
Povinnost obecného soudu vypořádat se řádně se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami; posuzování dobré víry (sp. zn. II. ÚS 623/20 ze dne 8. prosince 2020)	301
Č. 226	
Možnost vyjádřit se ke stížnosti státního zástupce proti rozhodnutí o podmíněném propuštění odsouzeného (sp. zn. I. ÚS 2595/20 ze dne 8. prosince 2020).....	309
Č. 227	
Počátek běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o vykonání zbytku trestu (sp. zn. III. ÚS 3031/20 ze dne 8. prosince 2020).....	314
Č. 228	
Položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie; přípustnost dovolání podle § 237	

OBSAH

občanského soudního řádu i pro rozpor s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (sp. zn. II. ÚS 2522/19 ze dne 10. prosince 2020)	318
Č. 229	
Náklady exekuce a otázka procesního zavinění při jejím zastavení pro nemajetnost (ústavně konformní výklad § 89 exekučního řádu) (sp. zn. II. ÚS 65/20 ze dne 11. prosince 2020)	334
Č. 230	
Posouzení souladu regresního nároku s dobrými mravy (sp. zn. II. ÚS 1916/20 ze dne 11. prosince 2020)	343
Č. 231	
Uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení dítěte registrovanými partnery (sp. zn. Pl. ÚS 6/20 ze dne 15. prosince 2020; 47/2021 Sb.)	350
Č. 232	
Ústavně konformní výklad odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. (právo na náhradu škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které vznikly v souvislosti s vedením řízení o správních deliktech) (sp. zn. IV. ÚS 2841/19 ze dne 15. prosince 2020).....	367
Č. 233	
Přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu ve světle požadavků práva Evropské unie (sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. prosince 2020).....	372
Č. 234	
Princip omezené důvěry v dopravě (sp. zn. II. ÚS 1711/20 ze dne 21. prosince 2020)	386
Č. 235	
Porušení práv rodiče a nezletilého neupravením jejich vzájemného styku soudem (sp. zn. IV. ÚS 2611/20 ze dne 22. prosince 2020).....	398
Usn. č. 18	
Participační práva dítěte (sp. zn. II. ÚS 2598/20 ze dne 10. listopadu 2020)	411

I. Nálezy

Č. 202
Negativní registr dlužníků (spotřebitelů)
(sp. zn. Pl. ÚS 10/17 ze dne 3. listopadu 2020; 552/2020 Sb.)

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) obsahuje v § 20z odst. 1 komplexní a podrobnou úpravu podmínek, za nichž mohou prodávající získávat informaci o úvěruschopnosti spotřebitelů i bez jejich souhlasu. Tato úprava ve svém souhrnu představuje dostatečné záruky proti nepřiměřenému šíření osobních údajů spotřebitelů. Ustanovení § 20z odst. 1 vět třetí a čtvrté zákona o ochraně spotřebitele jsou v souladu s ústavním pořádkem a lze je vyložit způsobem souladným s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie. Tato ustanovení představují zásah do práva spotřebitelů na soukromí a na informační sebeurčení ve smyslu práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neustí však v porušení těchto ústavně zaručených práv, neboť zásah je vyvažován silným veřejným zájmem na předcházení předlužování spotřebitelů. Tento veřejný zájem se pojí s oprávněnými zájmy podnikatelů nabízejících spotřebitelům finanční služby.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17 dne 3. listopadu 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrzích a) Městského soudu v Praze, zastoupeného soudkyní JUDr. Ing. Vierou Horčicovou, předsedkyní senátu 10 A, na zrušení § 20z odst. 1 věty čtvrté zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., a b) skupiny senátorů, za kterou jedná senátor Jiří Oberfalzer, na zrušení § 20z odst. 1 věty třetí zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a skupiny senátorů, za kterou jedná senátor Jiří Oberfalzer, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrhy se zamítají.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Dne 22. 3. 2017 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), za nějž jedná předsedkyně senátu 10 A JUDr. Ing. Viera Horčicová, na zrušení § 20z odst. 1 věty čtvrté (v návrhu označené jako věta poslední) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 378/2015 Sb., (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“). Městský soud vedl pod sp. zn. 10 A 212/2013 řízení o žalobě zájmového sdružení právnických osob SOLUS (dále též jen „sdružení“) proti rozhodnutím

Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále též jen „úřad“) ze dne 16. 8. 2013 č. j. UOOU-01652/13-20 a ze dne 1. 9. 2014 č. j. UOOU-01220/14-32. Obsah žaloby směřoval proti rozhodnutím úřadu, jimiž byla sdružení uložena pokuta za správní delikt spočívající ve zpracování osobních údajů spotřebitelů v informační databázi o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele. Daní spotřebitelé totiž svůj souhlas se zpracováním osobních údajů buďto odvolali, nebo jej nedali vůbec. Sdružení opíralo zpracování osobních údajů o § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění platném do dne 24. 4. 2019, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Podle tohoto ustanovení bylo dovoleno zpracovávat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektů, bylo-li to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů správce a nešlo-li o nepřiměřený zásah do soukromého života subjektů údajů.

2. Dne 1. 2. 2016 nabyl účinnosti zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále jen „novela“), který novelizoval zákon o ochraně spotřebitele mimo jiné tak, že osobní údaje spotřebitelů mohly být v situacích obdobných té uvedené v bodu 1 výše zpracovány i bez jejich souhlasu. Městský soud se ztotožnil s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 5 As 104/2013-46 (dále jen „usnesení NSS“) a věc posoudil tak, že novela představuje právní úpravu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) pro sdružení příznivější. Proto dospěl k závěru, že jde o úpravu, která podle usnesení NSS má být v dané věci použita. Městský soud však spatřoval v napadeném ustanovení rozpor s právy každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 2 Listiny a před neoprávněným shromažďováním osobních údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny.

3. Ústavnímu soudu byl dne 18. 8. 2017 doručen návrh skupiny 17 senátorů (dále též jen „skupina senátorů“; společně s městským soudem též „navrhovatelé“), za niž v době podání návrhu jednal tehdejší předseda Senátu Jaroslav Kubera, na zrušení § 20z odst. 1 vět třetí a čtvrté (v návrhu označených jako věty předposlední a poslední) zákona o ochraně spotřebitele, jemuž byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 20/17.

4. Shora uvedeným návrhem městského soudu ze dne 22. 3. 2017 bylo zahájeno řízení o zrušení výše nadepsaného ustanovení, jehož se shodně domáhala též skupina senátorů, která kromě zrušení věty čtvrté navrhla zrušení také věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Ústavní soud později podaný návrh v části, v níž se shoduje s návrhem městského soudu, I. výrokem usnesení ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 20/17 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou veřejně dostupná z <https://nalus.usoud.cz>) odmítl pro nepřipustnost z důvodu překážky věci zahájené (litispendence) podle § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Skupina senátorů jako další navrhovatelka získala postavení vedlejší účastnice v dříve zahájeném řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17 s tím, že návrh na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele bude v rozsahu jí uplatněných námitek podroben řádnému přezkumu z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem. Druhým výrokem usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/17 Ústavní soud spojil návrh skupiny senátorů na zrušení věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele s řízením vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 10/17, zahájeným dříve k návrhu městského soudu. Předmět tohoto řízení je proto vymezen návrhy a námitkami obou navrhovatelů.

II. Znění napadených ustanovení

5. Návrhy směřují proti větám třetí a čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (dále též jen „napadená ustanovení“), jehož předmětem úpravy je i podle názvu části páté zákona „informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele“, v zákoně dále označovaná jako registr, jinak označovaná též jako tzv. negativní registr dlužníků (dále též jen „registr“). Ustanovení § 20z bylo do zákona vloženo novelou, přičemž účel i základní

struktura registru jsou vymezeny v odstavci 1, který zní (napadená ustanovení jsou vyznačena tučně):

„§ 20z

(1) Za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů prodávajících a spotřebitelů, spočívající v posuzování schopnosti a ochoty spotřebitelů plnit své závazky, se prodávající, kterým vůči spotřebitelům vznikají pohledávky z úvěrů nebo jiné pohledávky na dlouhodobé nebo opětovné plnění, mohou prostřednictvím informačních databází (dále jen „registr“) vzájemně informovat o identifikačních údajích spotřebitelů a o záležitostech, které vypovídají o bonitě, platební morálce a důvěryhodnosti spotřebitelů, a to i v případě, kdy je jim podle jiného zákona⁴⁶⁾ uložena povinnost mlčenlivosti. Do činnosti registru musí být zapojeno alespoň 10 prodávajících, kteří jsou bankami podle jiného zákona upravujícího činnost bank, prodávajícími spotřebitelských úvěrů podle jiného zákona upravujícího poskytování spotřebitelských úvěrů, platebními institucemi podle jiného zákona upravujícího platební styk nebo poskytovateli platebních služeb malého rozsahu podle jiného zákona upravujícího platební styk. **Registr může provozovat právnická osoba, která není prodávajícím a jejím hlavním účelem není podnikání (dále jen „provozovatel“), za podmínek stanovených tímto zákonem. Pro vzájemné informování a zpracování osobních údajů v registru není zapotřebí souhlasu spotřebitele.**

[...]

⁴⁶⁾ Například § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, § 11 odst. 1 písm. g) zákona 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, § 127 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.“

6. Věta třetí citovaného ustanovení vymezuje podmínky, které musí splňovat provozovatel registru (dále též jen „provozovatel“). Musí jít o právnickou osobu, která však nesmí být prodávajícím podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, tedy podnikatelem, jenž spotřebiteli prodává výrobky nebo poskytuje služby. Současně nesmí být hlavním účelem této právnické osoby podnikání. Věta čtvrtá citovaného ustanovení pak stanoví, že pro vzájemné informování a zpracování osobních údajů v registru není zapotřebí souhlasu spotřebitele. Způsob zpracování těchto údajů, jakož i přístup k nim jsou podrobně upraveny v následujících odstavcích § 20z zákona o ochraně spotřebitele.

III. Argumentace navrhovatelů

III.a Argumentace městského soudu

7. Podstatou návrhu městského soudu je zpracovávání osobních údajů spotřebitelů v registru bez jejich souhlasu, a to na základě čtvrté věty § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. K tvrzenému rozporu s právem na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého života a neoprávněným shromažďováním osobních údajů městský soud cituje zejména bod 29 odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) a bod 63 odůvodnění nálezu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 3/14 (N 246/83 SbNU 793; 73/2017 Sb.).

8. Podle městského soudu je nesporné, že v jím projednávané věci je napadeným ustanovením zakotvena licence sdružení podnikatelů ke zpracovávání osobních údajů spotřebitelů bez jejich souhlasu, aniž by šlo o některý z obecných důvodů absence tohoto souhlasu dovolených podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Z toho vyplývá, že v jednotlivých případech nebude posuzována přiměřenost dopadu zpracování údajů do soukromého života dotčených jednotlivců, jako tomu je u § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Nepřiměřenost takového zásahu je zapovězena také čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), dále jen „obecné nařízení“.

9. Oprávněný zájem podnikatelů na získávání informací o předchozích dlužích spotřebitelů podle městského soudu nespádá pod ústavně zaručená práva podle čl. 11 Listiny ani čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „protokol“). Do těch spadá legitimní očekávání ochrany budoucího majetku, což je však právo na konkrétní navýšení majetku, na jehož nabytí jednotlivec spoléhá podle platných právních předpisů. Vedle tohoto zájmu je také zájem, aby se spotřebitelé masivně nepředlužovali a nedostávali sebe i ekonomiku do bezvýchodné situace.

10. Zájmy podnikatelů a celé společnosti na boji proti předlužování neobstojí v testu proporcionality při poměřování s právem spotřebitelů na soukromý život. Zvolené opatření sice obstojí v jeho prvním kroku, testu vhodnosti, neboť je způsobilé dosáhnout cíle, totiž posouzení schopnosti spotřebitelů splácet dluhy; pravděpodobně také povede ke snížení počtu předlužených spotřebitelů. Dané opatření však údajně neobstojí v testu nezbytnosti. Ověřovat bonitu spotřebitelů mohou podnikatelé především na základě údajů spotřebiteli dobrovolně poskytnutých: zejména prohlášení a potvrzení, insolvenčního rejstříku nebo databází, jež v režimu § 20z zákona o ochraně spotřebitele před novelou evidentně fungovaly na základě souhlasů spotřebitelů se zpracováním osobních údajů. Možnost poskytnutí půjčky spotřebiteli, který ji následně nebude schopen splácet, má být součástí podnikatelského rizika. Tomuto riziku nelze zcela předejít – i spotřebitel neevidovaný v registru může být předlužen vůči třetím subjektům do registru nepřispívajícím nebo mu jiné důvody nedovolí potenciální dluh splácet.

11. Z čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. 4. 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (dále též jen „směrnice“) nevyplývá povinnost poskytovatelů spotřebitelských úvěrů vést bez souhlasu spotřebitelů databáze o jejich závazcích. Podle výkladu v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 18. 12. 2014 ve věci *C-449/13 CA Consumer Finance SA proti Ingrid Bakkaus a dalším* neukládá směrnice poskytovatelům úvěru povinnost provádět kontrolu pravdivosti informací poskytnutých spotřebitelem. Směrnice pouze dává národním právním úpravám prostor k zakotvení databáze. Povinnost podnikatelů nelze dovodit ani z rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 3. 2014 ve věci *C-565/12 LCL Le Crédit Lyonnais SA proti Fesih Kalhan*, na nějž odkazuje důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu podanému v Poslanecké sněmovně k novele, na jehož základě byl § 20z do zákona o ochraně spotřebitele vložen. Danou povinnost nelze vyvodit ani z § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 43/2013 Sb., který je téměř doslovnou transpozicí směrnice.

12. Databáze podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele se netýkají pouze poskytovatelů spotřebitelských úvěrů, nýbrž lze ve smyslu odstavce 1 věty první a odstavců 6 a 7 daného ustanovení údaje z databáze poskytnout v souvislosti s jakýmkoli potenciálním dluhem spotřebitele nesplněným při poskytnutí služby či dodání zboží. Nelze argumentovat ani tím, že jde o úpravu navazující na ochranu spotřebitelů před nadměrným zadlužováním prostřednictvím spotřebitelských úvěrů.

13. Údaje shromažďované v registru mohou být podle městského soudu zpřístupněny např. společnostem poskytujícím telekomunikační či energetické služby (takové společnosti jsou též členy sdružení). Odmítly-li by tyto společnosti uzavřít se spotřebiteli smlouvy, bylo by znepřístupnění takových základních služeb daleko podstatnějším zásahem do sféry spotřebitelů než neposkytnutí některých finančních produktů. Podle městského soudu nelze tvrdit, že by spotřebitelé neschopní uhradit dluhy za energie či obdobné služby představovali ohrožení ekonomiky, jako je tomu například u nesplacitelných hypoték, spotřebitelských úvěrů apod.

14. Pro případ, že by se Ústavní soud neztotožnil s právním názorem navrhovatele, uvádí městský soud, že napadené ustanovení neobstojí ani v posledním kroku testu proporcionality, zkoumání přiměřenosti v užším smyslu. Je zřejmé, že právo na ochranu soukromého života a informační sebeurčení je *prima facie* silnější než ekonomický zájem podnikatelů na vyhnutí se poskytování zboží a služeb nesolventním spotřebitelům. Proti sobě stojí poměrně závažný zásah do jednoho ze základních lidských práv a pouhé omezení podnikatelského rizika. Přes celospolečenský zájem na zabrání předlužování spotřebitelů je rozsah zpracovávání i poskytování osobních údajů třetím osobám široký a neurčitý. Nejde o opatření srovnatelné např. s bankovním registrem vedeným Českou národní bankou, která poskytuje dostatečné záruky ochrany shromažďovaných osobních údajů; nadto mohou být údaje z bankovního registru poskytovány bankám a obdobným subjektům pouze v sektoru finančních služeb.

III.b Argumentace skupiny senátorů

15. Skupina senátorů se v návrhu připojila k argumentaci městského soudu. Dodala, že cíle zákonné úpravy lze vůči spotřebiteli dosáhnout šetrnějším způsobem, např. využitím rejstříku exekucí, umožňujícím z veřejně dostupných zdrojů zjistit, zda spotřebitel je v úpadku, má zúžený rozsah společného jmění manželů nebo na jeho nemovitých věcech a vybraných movitých věcech vázne zástavní právo apod. Napadená zákonná úprava vychází údajně z presumpce špatné bonity spotřebitele, což může vést ke vzniku informační databáze i ohledně spotřebitelů, kteří nejsou ani nebyli problémovými dlužníky, čímž je do spotřebitelského vztahu zaváděna nerovnost v neprospěch slabší strany.

16. Ustanovení § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele, proti němuž navíc návrh skupiny senátorů směřuje, nemůže obstát v testu proporcionality už proto, že šetrnějším způsobem vedení informační databáze by bylo její svěření těm subjektům, které jsou prodávajícími a v dané oblasti podnikají. Tzv. outsourcing této činnosti umožňuje, aby údaje o spotřebiteli disponovaly bez jeho souhlasu také subjekty, které s ním ani nepřišly do přímého právního vztahu a styku. Tyto subjekty se mohou podílet na vyprázdnění jeho práva na ochranu soukromí a osobních údajů, což může v praxi znamenat, že o spotřebiteli je vedena databáze třetí osobou, aniž by mezi ní a spotřebitelem byla uzavřena jakákoli smlouva.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

17. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 ve spojení s § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh k vyjádření komorám Parlamentu, dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci, a vzhledem k povaze předmětu řízení také úřadu.

IV.a Vyjádření Poslanecké sněmovny

18. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření ze dne 26. 4. 2017, podepsaném tehdejším předsedou Janem Hamáčkem, i ve vyjádření ze dne 16. 1. 2020, podepsaném předsedou Radkem Vondráčkem, omezila na stručné shrnutí zákonodárského procesu vedoucího k přijetí napadených ustanovení (blíže viz body 40 a násl.). Poslanecká sněmovna podle svého vyjádření jednala v přesvědčení, že napadená zákonná úprava je v souladu s Ústavou a právním řádem České republiky.

IV.b Vyjádření Senátu

19. Senát ve vyjádřeních ze dnů 24. 4. 2017 a 7. 1. 2020 stručně shrnul rozpravu vedenou na schůzi Senátu dne 12. 11. 2015, při níž tři senátorky a senátoři vyjádřili pochybnosti nad ústavní souladností části novely, již se do zákona o ochraně spotřebitele měla vložit část pátá nazvaná „Informační databáze o bonitě a důvěryhodnosti spotřebitele“.

Senátem byl přijat pozměňovací návrh na vypuštění navrhované části páté zákona o ochraně spotřebitele z novely. Následně Senát projevil vůli vrátit Poslanecké sněmovně návrh novely ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.

IV.c Sdělení vlády

20. Vláda přípisem ministrů JUDr. Jana Chvojky ze dne 28. 4. 2017 a Mgr. Marie Benešové ze dne 14. 1. 2020 Ústavnímu soudu sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.d Sdělení Veřejné ochránkyně práv

21. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu podáními ze dnů 7. 4. 2017 a 6. 1. 2020 taktéž sdělila, že do řízení nevstoupí.

IV.e Sdělení navrhovatele

22. Městský soud Ústavnímu soudu podáním ze dne 29. 1. 2020 sdělil, že repliku k vyjádřením účastníků řízení uplatnit nehodlá.

IV.f Sdělení vedlejší účastnice

23. Vedlejší účastnice Ústavnímu soudu podáním ze dne 3. 6. 2020 sdělila, že repliku k výše uvedeným vyjádřením uplatnit nehodlá a že za ni bude dále jednat senátor Jiří Oberfalzer.

IV.g Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

24. Podle vyjádření úřadu nebylo napadené ustanovení součástí původního návrhu zákona, nýbrž bylo navrženo ve druhém čtení při projednávání novely v Poslanecké sněmovně. Návrh tak prakticky neprošel řádným připomínkovým řízením a v předložené podobě nebyl s úřadem konzultován, na což předsedkyně úřadu upozornila dopisem ze dne 10. 9. 2015 adresovaným předsedovi hospodářského výboru Poslanecké sněmovny. Nedošlo tak k posouzení vlivu na ochranu osobních údajů a řádnému nastavení zpracování osobních údajů v registru v souladu s obecnými zásadami ochrany osobních údajů, ačkoli napadené ustanovení zasahuje do ústavně zaručeného základního práva na soukromí a osobní údaje.

25. Zejména v Senátu bylo poukazováno na nestandardní způsob přijetí novely jako „přílepku“. Napadené ustanovení bylo přijato v rámci návrhu novely zákona o ochraně spotřebitele předloženého jako implementace směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů, přičemž dlužnické registry nejsou součástí této problematiky. V rozpravě při projednávání návrhu novely zaznělo, že pozměňovací návrh chrání pouze prodejce a říká, že spotřebitel je nedůvěryhodný. Bylo též uvedeno, že smyslem registru může být i podávání informací o tom, jak je kdo zadlužený, tudíž náchylný k dalšímu zadlužování, čehož se dá zneužít. Jiné názory naopak považovaly přijetí úpravy registru za nezbytné z důvodu splnění závazků vůči Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Světové bance.

26. Podle úřadu si pod názvem § 20z zákona o ochraně spotřebitele (viz shora část II) málokdo představí, že jde vlastně o dlužnický registr; vymyká se obvyklému označování „dlužnický registr“ v evropském a mezinárodním právu. Tato problematika měla být součástí zákona o spotřebitelském úvěru, kam obsahově patří. Napadené ustanovení chrání téměř výlučně prodejce a ochranu spotřebitelů lze v tomto případě chápat nejvýše jako ochranu proti nim samým. Dále napadené ustanovení údajně neodpovídá požadavkům podle obecného nařízení.

27. Koncepce § 20z zákona o ochraně spotřebitele není přiměřená, neboť jeho účel není určitý, výslovně vyjádřený a celkově legitimní a nejsou respektovány požadavky na rozsah, přesnost a omezení doby zpracovávání údajů. Informační povinnost musí být podle úřadu přiměřená závažnosti zásahu do práva na ochranu soukromí při dodržování veškerých práv subjektů údajů podle obecného nařízení. Měla by proto být zajištěna práva subjektů

údajů na přístup k osobním údajům a na jejich opravu, jakož i právo na námitku proti zpracování na základě vážných a legitimních důvodů. V registru přitom mohou být vedeny informace, které nelze spravedlivě požadovat, např. potenciální účastníci smluv, rodná čísla spotřebitelů nebo poskytování informací o osobních údajích za úhradu.

28. Úřad též uvedl, že v současnosti eviduje 70 stížností na registry, z toho 43 na sdružení. Ve stížnostech stěžovatelé namítají, že ačkoli již své dluhy splatili, jsou stále vedeni v registru, což se negativně dotýká jejich osobní situace. Žádostem o výmaz nemohl úřad pro znění napadeného usnesení vyhovět. Závěrem úřad podotkl, že ve Francii byla shledána neústavnost tamního pozitivního registru (tj. databází evidujících informace o splacených a potenciálních dluzích spotřebitelů) s tím, že negativní registr vede Národní banka, nikoli soukromé subjekty. Podle úřadu by proto mělo být napadené ustanovení zrušeno.

IV.h Vyjádření zájmového sdružení právnických osob SOLUS

29. K návrhu spontánně zaslalo vyjádření také sdružení, které není účastníkem řízení, a proto jeho vyjádření Ústavní soud pouze vzal na vědomí. Ve vyjádření sdružení uvedlo, že návrh novely byl projednán v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny, a to včetně pozměňovacích návrhů. Výbor s přihlédnutím k připomínkám úřadu nesouhlasil s původním návrhem, který příliš omezoval informační autonomii spotřebitele, zejména umožňoval účast v databázích všem podnikatelům, bez ohledu na jejich reálnou potřebu, neumožňoval spotřebiteli ovlivnit svou evidenci v pozitivních registrech ani nestanovil nutnost souhlasu spotřebitele s dotazem na informace obsažené v pozitivních registrech. Vyústěním diskuse ústavně právního výboru byl ve druhém čtení poslanecký pozměňovací návrh zohledňující připomínky vznesené v tomto výboru a připomínky úřadu, v jehož znění byl návrh zákona posléze schválen.

30. Podle sdružení jsou registry klientských informací běžnou součástí právní úpravy členských států Evropské unie a podle hodnocení Světové banky je např. ve Spolkové republice Německo a v Polské republice v registrech sdíleno více informací než v České republice. Např. v Italské republice, Nizozemsku nebo Velké Británii pak fungují registry pouze na základě obecné právní úpravy zpracování osobních údajů. Zvolené legislativní řešení je podle sdružení potřebné jak pro naléhavý zájem věřitelů, tak z hlediska zájmů celé společnosti předcházet předluzování spotřebitelů. Jestliže mají někteří věřitelé povinnost vynaložit odbornou péči, aby nedošlo k předluzování spotřebitele, musí k tomu disponovat databází, z níž mohou potřebné informace zjistit. Dodatečné řešení předluzování v podobě exekučních nebo insolvenčních řízení je jen omezeně funkční a informační databáze jsou stěží nahraditelné. Spotřebitelé mají logicky snahu předvést svou bonitu jako co nejlepší, a poskytování potřebných informací pouze jimi samotnými je proto krajně nespolehlivé. Podmínit získávání informací souhlasem spotřebitelů by mohlo znemožnit naplnění cíle právní úpravy. K tomu sdružení uvádí, že v průzkumu agentury STEM/MARK údajně uvedlo 40 % spotřebitelů, že by při žádosti o finanční službu své závazky po splatnosti zatajilo.

31. Z čl. 10 odst. 3 Listiny podle sdružení neplyne, že by oprávněným shromažďováním osobních údajů bylo nakládání s nimi pouze se souhlasem příslušných subjektů. Sdružení má za to, že zákonodárce může stanovit i jiné podoby zpracování osobních údajů jako oprávněné, přičemž obsah práva na ochranu soukromí nesmí vyprázdnit. V kontextu celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele je zřejmé, že napadené ustanovení chrání spotřebitele před zpracováváním údajů o jeho rodinném životě či údajů citlivých. Napadená a související ustanovení vylučují možný střet zájmů u subjektu vedoucího registr (ten nemůže být založen za účelem podnikání), jen oprávněným subjektům a pouze za určitých podmínek umožňují poskytovat informace a dávají spotřebiteli právo odmítnout evidenci v pozitivním registru. Ochrana slabší strany je v tuzemském právu založena právě na omezení autonomie vůle; spotřebitel nemůže sjednat úvěr, není-li jeho úvěruschopnost

dostatečná, a podnikatelé (např. v oblasti elektronických komunikací či obchodování s energiemi) nemohou sjednání služeb bezdůvodně odmítnout. Podle sdružení svěčuje i § 38a odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, provozování registru soukromým subjektům. V souhrnu se sdružení domnívá, že návrh městského soudu není důvodný.

IV.ch Vyjádření Poradny při finanční tísní, o. p. s.

32. Ústavní soud obdržel také vyjádření Poradny při finanční tísní, o. p. s., (dále jen „poradna“), které vzal rovněž pouze na vědomí. Poradna shrnula základní důvody existence registru a význam veřejného zájmu na prevenci předlužování spotřebitelů. Podotkla, že tuzemská právní úprava nevybočuje z evropského standardu, spíše je ještě přísnější. Podle poradny vypovídají údaje jen o závazcích spotřebitelů vůči podnikatelským subjektům a s výjimkou údajů o prodlení spotřebitele s placením dluhu může spotřebitel svou evidenci odmítnout, příp. svým nesouhlasem znemožnit přístup prodávajících k údajům v registru. Poradna se ve zbytku vyjádřila obdobně jako sdružení; shrnula, že napadená právní úprava splňuje test přiměřenosti a návrh na její zrušení není důvodný.

IV.i Ústní jednání

33. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení před Ústavním soudem

34. Podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Podle tohoto článku, dospěje-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je splněna, jde-li o zákon (jeho ustanovení), jehož použití je v dané věci bezprostřední a nevyhnutelné a jenž současně brání tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně souladného) výsledku [viz např. náleze ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.)].

35. Městský soud podal návrh na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, neboť má být použita v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 10 A 212/2013. Ústavní soud přezkoumal, zda městský soud splňuje podmínku aktivní legitimace, tj. zda má být napadené ustanovení skutečně použito v řízení, které městský soud vede. Součástí přezkumu v řízení před městským soudem je obsah rozhodnutí úřadu, která jsou založena na závěru o nenaplnění některé z výjimek z obecné povinnosti správců databází zpracovávat osobní údaje se souhlasem dotčených osob podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Vedení registru je blíže vymezeno v (od 1. 2. 2016 účinném) § 20z zákona o ochraně spotřebitele, pročež městský soud musel po akceptaci závěrů obsažených v usnesení NSS v předmětném řízení přezkoumat soulad vedení registru s podmínkami podle § 20z. V případě neústavnosti napadeného ustanovení by odpadly zvláštní předpoklady dovolené absence souhlasu dotčených subjektů se zpracováním jejich osobních údajů. Posouzení zákonnosti správních aktů tak bylo v okamžiku podání návrhu nevyhnutelné a bezprostředně závislé na použití napadeného ustanovení.

36. V průběhu řízení městský soud informoval Ústavní soud, že žaloba, jíž bylo zahájeno řízení, z něhož vzešel návrh městského soudu na zrušení napadeného ustanovení, byla vzata zpět. Ústavní soud se proto musel vypořádat s otázkou, zda je i v této procesní situaci městský soud k podání návrhu aktivně legitimován. Při předložení věci Ústavnímu

soudu, tedy před zpětvzetím žaloby sdružením, městský soud řízení u něj vedené v souladu se zákonem přerušil. Toto řízení zůstává přerušené i nyní, je však zřejmé, že v důsledku zpětvzetí žaloby vyústí do zastavení řízení, a tedy případné zrušení napadeného ustanovení by nemělo vliv na výsledek řízení, z něhož návrh na zrušení tohoto ustanovení vzešel. Přesto tato skutečnost neznamená, že by městský soud nebyl oprávněn k podání návrhu. Jeho oprávnění se totiž odvíjí od stavu v době zahájení řízení, přičemž pozdější skutečnosti na ně nemohou mít vliv. Zákon o Ústavním soudu nespojuje pozbytí podmínek aktivní legitimace navrhovatele v průběhu řízení s odmítnutím návrhu nebo zastavením řízení (srov. FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha, 2007, s. 362, 399). Při absenci návrhu na zrušení napadeného ustanovení ze strany skupiny senátorů by mohla vzniknout paradoxní situace, v níž by i přes aktivní legitimaci soudu v okamžiku podání návrhu na zrušení ustanovení právního předpisu nemohlo být po zpětvzetí žaloby přezkoumáno ustanovení zákona potenciálně rozporné s ústavním pořádkem. Přezkum ústavnosti by pak záležel na aktuální procesní situaci v řízení před soudem, který návrh Ústavnímu soudu podal.

37. Ústava ani zákon o Ústavním soudu nečiní rozdílů mezi tzv. abstraktní a konkrétní kontrolou ústavnosti, nýbrž upravují jedno řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, jehož výsledek má stejné právní účinky bez ohledu na to, zda bylo zahájeno v souvislosti či bez souvislosti s konkrétní věcí. Poté, co je řízení zahájeno na návrh, který splňuje všechny zákonem stanovené předpoklady, nelze tento návrh vzít zpět [náleze ze dne 12. 4. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 12/94 (N 20/3 SbNU 123; 92/1995 Sb.)], protože existuje veřejný zájem na posouzení ústavnosti napadeného právního předpisu, jehož výsledek bude zavazovat všechny orgány i osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Z těchto důvodů se Ústavní soud odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu ze dne 4. 4. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 5/05 (N 77/41 SbNU 11; 303/2006 Sb.), v němž ve srovnatelné situaci dospěl k závěru o dodatečném pozbytí aktivní legitimace navrhujícího soudu a dále jednal jako s navrhovatelem s jiným soudem, jenž měl v tomto řízení postavení vedlejšího účastníka, neboť jeho pozdější návrh na zrušení stejných zákonných ustanovení byl odmítnut z důvodu litispendence (§ 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Byť městský soud nebude moci napadené ustanovení aplikovat, podal návrh v souladu s § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, „v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy“ a Ústavní soud neshledal, že by byl k podání návrhu zjevně neoprávněný. S ohledem na procesní průběh, spojení s řízením původně zahájeným skupinou senátorů, a tedy i vymezením předmětu a účastníků řízení, odpovídá právě tento postup materiálnímu pojetí práva, neboť od Ústavního soudu se očekává, že o sporné otázce, která vyplývá z návrhů, rozhodne (při splnění ostatních podmínek) s konečnou platností věcně. Ústavní soud dospěl k závěru, že městský soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení věty čtvrté § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

38. Pokud jde o návrh na zrušení věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 20/17), podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení také skupina nejméně 17 senátorů. Návrh podala skupina 17 senátorů; v souladu s § 64 odst. 5 zákona 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 navrhovatelka splňuje.

39. Oba návrhy podané Ústavnímu soudu v nadepsané věci obsahují veškeré zákonem požadované náležitosti, nejsou nepřípustné podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a současně neexistuje důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy oba návrhy společně projednal.

VI. Posouzení kompetence a ústavní souladnosti procedury přijetí napadených ustanovení

40. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: za prvé, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence; za druhé, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem; za třetí, zda je jeho obsah v souladu s ústavními zákony.

41. Napadená ustanovení se stala součástí zákona o ochraně spotřebitele dne 1. 2. 2016, kdy nabyla účinnosti novela v části, kterou se vkládá do zákona o ochraně spotřebitele část pátá (obsahující § 20z a 20za platného znění zákona o ochraně spotřebitele).

42. Parlament měl podle čl. 15 odst. 1 Ústavy pravomoc k přijetí uvedené novely. Z vyjádření jeho komor, jakož i veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu Ústavní soud zjistil, že návrh novely (sněmovní tisk č. 445, 7. volební období, 2013–2017) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 31. 3. 2015. Návrh zákona původně neobsahoval zavedení registru. Tato úprava byla součástí pozměňovacích návrhů, které byly přijaty hospodářským výborem jako výborem garančním (sněmovní tisk č. 445/3, čl. I bod 5). Napadená ustanovení byla též součástí pozměňovacího návrhu předloženého poslancem Mgr. Radkem Vondráčkem v podrobné rozpravě druhého čtení, konané dne 16. 9. 2015 na 31. schůzi Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk č. 445/6, část A bod 5). Napadená ustanovení byla jako součást sněmovního tisku č. 445/6 schválena ve třetím čtení, konaném dne 7. 10. 2015 na 33. schůzi Poslanecké sněmovny (usnesení č. 902); pro návrh hlasovalo 176 ze 179 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti.

43. Návrh novely postoupený Poslaneckou sněmovnou dne 19. 10. 2015 Senát projednal (senátní tisk č. 139, 10. funkční období, 2014–2016) dne 11. 11. 2015 na své 14. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, jejichž součástí bylo i vypuštění části páté, tj. i napadených ustanovení (usnesení č. 273, bod 3 přílohy). K jejich přijetí došlo k návrhu výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, jenž návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou projednal dne 4. 11. 2015 na své 15. schůzi (usnesení výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí č. 74, bod 2 přílohy). Pro přijetí pozměňovacího návrhu na vypuštění napadených ustanovení hlasovalo 49 z 53 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti. Pro vrácení hlasovalo 47 z 53 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti.

44. Poslanecká sněmovna dne 9. 12. 2015 na své 36. schůzi neschválila návrh zákona ve znění schváleném Senátem, kdy pro něj hlasovalo 61 ze 167 přítomných poslanců, proti hlasovalo 73. Poslanecká sněmovna na téže schůzi setrvala na původním návrhu novely (usnesení č. 997); pro hlasovalo 168 ze 171 přítomných poslanců, jeden byl proti. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 11. 12. 2015 a podepsán jím byl dne 15. 12. 2015. K jeho vyhlášení došlo dne 28. 12. 2015 v částce 161 Sbírky zákonů pod č. 378/2015 Sb.; účinnosti nabyl dne 28. 12. 2015, s výjimkou některých ustanovení (včetně § 20z), která nabyla účinnosti dne 1. 2. 2016.

45. Výše uvedená zjištění umožňují konstatovat, že v zákonodárném procesu byla dodržena ústavně předepsaná posloupnost i většiny nezbytné pro schválení návrhu zákona v komorách Parlamentu. Přijatý zákon byl rovněž doručen prezidentu republiky, který nevyužil svého práva jej vrátit Parlamentu a zákon podepsal. Napadené ustanovení proto bylo přijato ústavně předepsaným způsobem.

VII. Vlastní přezkum

VII.a Obecná východiska

46. V posuzované věci jde především o střet práva spotřebitelů na ochranu před neoprávněným zpracováváním jejich osobních údajů se zájmem subjektů nabízejících jim finanční služby (prodávající nebo podnikatelé), které mohou za určitých podmínek získávat informace z registru, nebo o střet se zájmem společnosti na solventnosti spotřebitelů jako kupujících. Jinak řečeno, jde o střet základního práva s potenciálně oprávněným (veřejným) zájmem (k jeho ústavněprávnímu významu viz níže).

VII.a/1 Právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení

47. Právo na informační sebeurčení je součástí základního práva na ochranu soukromí v širším smyslu, upraveného především v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

48. Základním nárokem na autonomii jednotlivce plynoucím z lidských práv je požadavek respektu k svébytnému uspořádání života, jehož jednou z hlavních funkcí je i záruka ochrany osobních údajů. Právo na respektování soukromého života je v Listině rozloženo do více ustanovení a doplněno dalšími v ní deklarovanými aspekty práva na soukromí. Jádrem právní úpravy je právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých podmínek mají být skutečnosti a informace z jeho soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Dílčí atributy tohoto práva tvoří právo na informační sebeurčení, jehož ústavní základ lze dovodit z čl. 10 odst. 3 Listiny [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007 (N 111/46 SbNU 41) nebo sp. zn. I. ÚS 705/06 ze dne 1. 12. 2008 (N 207/51 SbNU 577), jakož i rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 12. 1983 BVerfGE 65, 1 (Volkszählungsurteil) či ze dne 4. 4. 2006 BVerfGE 115, 320 (Rasterfahndungsurteil II)] ve spojení s čl. 7 odst. 1 Listiny zaručujícím nedotknutelnost osoby a jejího soukromí a čl. 13 Listiny, který chrání vedle listovního tajemství i tajemství dalších písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných komunikačními prostředky. Platí nicméně, že v Listině uvedený výčet toho, co je potřeba zařadit do rámce ochrany soukromí, nelze považovat za taxativní (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

49. Právo na informační sebeurčení s dalšími ústavně zaručenými základními právy dotváří osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu jako nezbytnou podmínku důstojné existence člověka a rozvoje lidského života vůbec je nutno respektovat a důsledně chránit. Právem jsou proto respekt a ochrana této sféry garantovány ústavním pořádkem; posuzováno jen z poněkud jiného úhlu, jde o výraz úcty k právům a svobodám člověka a občana ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.)].

50. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při výkladu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) opakovaně zdůraznil, že i sběr a uchovávání údajů týkajících se soukromého života jednotlivce spadají pod rozsah tohoto článku, přičemž výraz „soukromý život“ nesmí být interpretován restriktivně (zejména rozsudek ze dne 2. 8. 1984 ve věci *Malone proti Spojenému království* č. 8691/79). Extenzivní výklad tohoto pojmu je podle ESLP ve shodě s Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (v České republice platné ode dne 1. 11. 2001; č. 115/2001 Sb. m. s.), jejímž cílem je zaručit každé fyzické osobě respektování jejích základních práv a svobod, zejména jejího práva na soukromý život v souvislosti s automatizovaným zpracováním údajů osobního charakteru, které se jí týkají (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2000 ve věci *Amman proti Švýcarsku* č. 27798/95).

51. Výjimky ze zákazu státních zásahů do práva na soukromý život, nezbytné v demokratické společnosti a v souladu se zákonem z titulu vypočtených hodnot veřejného zájmu nebo ochrany práv a svobod jiných, vykládá ESLP naopak restriktivně. Úkony veřejné moci představující zásah do práva na soukromý život se nesmějí ocitnout mimo soudní kontrolu (srov. např. rozsudek ze dne 16. 12. 1997 ve věci *Camenzind proti Švýcarsku* č. 21353/93).

52. Ústavní soud vícekrát zdůraznil závažnost a význam základního práva na informační sebeurčení v demokratické společnosti materiálně pojímaného právního státu. K tomu v bodu 30 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 vyslovil: „Pokud jednotlivci nebude garantována možnost hlídat a kontrolovat obsah i rozsah osobních dat a informací jím poskytnutých, jež mají být zveřejněny, uchovány či použity k jiným než původním účelům, nebude-li mít možnost rozpoznat a zhodnotit důvěryhodnost svého potenciálního komunikačního partnera a případně tomu uzpůsobit i své jednání, pak nutně dochází k omezení až potlačování jeho práv a svobod, a nelze tak již nadále hovořit o svobodné a demokratické společnosti. Právo na informační sebeurčení [...] je tak nezbytnou podmínkou nejen pro svobodný rozvoj a seberealizaci jednotlivce ve společnosti, nýbrž i pro ustavení svobodného a demokratického komunikačního řádu. Zjednodušeně řečeno, v podmínkách vševědouceho a všudypřítomného státu a veřejné moci se svoboda projevu, právo na soukromí a právo svobodné volby chování a konání stávají prakticky neexistujícími a iluzorními.“ Tento imperativ je třeba mít na paměti pro vlastní poměření v kolizi stojících základních práv, resp. základního práva a ústavně aprobovaného veřejného (oprávněného) zájmu. Avšak s rozdílem, že v posuzované věci nejde přímo o „kontrolu“ jednotlivce „všudypřítomnou“ veřejnou mocí, nýbrž o demokratickým zákonodárcem stanovené právo soukromých subjektů nikoli zveřejňovat, nýbrž interně zpracovávat osobní (avšak nikoli citlivé – viz dále) údaje jiných soukromých osob – spotřebitelů. Tyto dílčí rozdíly představují na pozadí obecného vymezení práva na informační sebeurčení jedny ze základních východisek vlastního ústavněprávního přezkumu napadených ustanovení.

VII.a/2 Ochrana spotřebitele a jeho osobních údajů

53. Ochrana spotřebitele spolu s ochranou (i jeho) osobních údajů představují dynamicky se vyvíjející oblasti právního řádu, a to na vnitrostátní i unijní úrovni. Přestože právo Evropské unie není referenčním kritériem ústavnosti [viz nálezy ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (N 76/94 SbNU 19; 161/2019 Sb.)], je v zájmu dosažení tzv. eurokonformního výkladu napadených ustanovení [viz nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) nebo ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)] přiblížen jeho vztah k unijní právní úpravě obecné ochrany spotřebitele a osobních údajů. I v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy přitom platí, že pouze Soudní dvůr podává závazný výklad práva Evropské unie [srov. nálezy ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)]. Při přezkumu ústavnosti právní normy v tomto řízení pak její nezpůsobilost vyložit ji způsobem slučitelným s právem Evropské unie, která (pokud) je zároveň i deficitem ústavního rozměru, vede k jejímu zrušení. Rozpor s právem Evropské unie však Ústavní soud v posuzované věci neshledal.

54. Relevantní právní úpravu představují na podústavní úrovni zejména zákon o ochraně spotřebitele, zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, obecné nařízení (tzv. „GDPR“, viz bod 8) a zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, který navazuje na přímo použitelné obecné nařízení a ke dni 24. 4. 2019 nahradil zákon o ochraně osobních údajů; do tohoto okruhu lze řadit i směrnici (viz bod 11) a některé další unijní předpisy.

55. Východiskem ochrany spotřebitele v koincidenci s ochranou osobních údajů v rovině primárního unijního práva je Listina základních práv Evropské unie (dále jen

„Listina EU“). Podle ní se v politikách Evropské unie, potažmo však i na vnitrostátní úrovni při implementaci těchto politik, jednak zajišťuje vysoká úroveň ochrany spotřebitele (čl. 38), jednak osobní „údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu“ (čl. 8 odst. 2); posléze uvedené právo je zároveň zaručeno v čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie jako jedna ze zásad obecně použitelných ve všech unijních politikách. Tato ustanovení Listiny EU jsou podle čl. 51 odst. 1 „určena“ i členskými státy, a to „výhradně pokud uplatňují právo Unie“ a nerozšiřují oblast působnosti práva Evropské unie nad rámec jí svěřených pravomocí (odstavec 2). Výrazem „určena“ Listina EU nade vši pochybnost miní závazek její ustanovení plně respektovat, přičemž za „uplatňování“ práva Evropské unie je třeba pokládat veškeré postupy a akty orgánů členských států (moci zákonodárné, výkonné a soudní) bezprostředně spojené se zajišťováním plných vnitrostátních účinků předmětné unijní úpravy [srov. PIERS, S.; HERVEY, T.; KENNER, J.; WARD, A. (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. London: Hart Publishing, 2014, s. 1433–1448, a tam citované rozsudky Soudního dvora, např. C-617/10 *Aklagaren proti Akerbeg Fransson*, C-411/10 a C-493/10 *NS proti Secretary of State*, C-370/12 *Thomas Pringle proti Government of Ireland*]. Jakkoli se tedy čl. 8 Listiny EU podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/14 bezprostředně nepoužije jako součást referenčního rámce ústavního přezkumu napadeného ustanovení, je i prizmatem tohoto východiska nicméně právo na ochranu osobních údajů podle čl. 8 Listiny EU zdrojem kritérií pro (tzv. eurokonformní) výklad právních předpisů členských států v oblasti ochrany osobních údajů, jež dopadají na použití vnitrostátních norem. Příslušná ustanovení Listiny EU jsou proto relevantní jak pro výklad obecného nařízení, tak pro použití zákona o zpracování osobních údajů, jež je souladné s právem Evropské unie.

56. Ustanovení § 5 zákona o zpracování osobních údajů opravňuje správce osobních údajů (tj. i provozovatele ve smyslu § 20z zákona o ochraně spotřebitele) zpracovávat údaje, je-li to nezbytné pro splnění povinnosti uložené mu právním předpisem nebo úkolu ve veřejném zájmu. Obecné nařízení podmiňuje zákonnost zpracování osobních údajů udělením souhlasu jejich subjektem [čl. 6 odst. 1 písm. a)], ledaže je toto zpracování „nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje“ [písmeno c)], nebo je „nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce“ [písmeno e)], anebo je „nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě“ [písmeno f)]. S tím, že zpracování citlivých osobních údajů se zakazuje, není-li „nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu [...], které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky na ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů“ [čl. 9 odst. 2 písm. g)]. Citlivými osobními údaji jsou podle čl. 9 odst. 1 obecného nařízení informace vypovídající o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání, filozofickém přesvědčení a další, pročež zákaz jejich zpracování ani výjimky z něj nejsou pro posuzovanou věc významné.

57. Ustanovení čl. 6 odst. 2 obecného nařízení upravuje možnost členských států stanovit konkrétnější úpravu k přizpůsobení pravidlům zpracování osobních údajů podle čl. 6 odst. 1 písm. c) a e) obecného nařízení (viz výše). Mimo jiné i z § 20z zákona o ochraně spotřebitele lze dovodit, že této možnosti zákonodárce využil, a to v souladu s čl. 6 odst. 3 obecného nařízení vymezujícím další předpoklady právního základu příslušné konkretizace. Hodno doplnit, že podmínky zpracování osobních údajů jsou podle čl. 5 odst. 1 písm. c) obecného nařízení vedeny zásadou minimalizace údajů, podle níž mají být informace

přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu zpracování. Stejně tak mají být informace zpracovávány způsobem zajišťujícím náležitě zabezpečení apod. [písmeno f]).

58. Ustanovení čl. 14 odst. 1 až 4 obecného nařízení upravují obsah a rozsah poskytování informací o zpracování osobních údajů subjektu údajů správcem v případě, že údaje správce nezískal od subjektu samotného. Odstavec 5 téhož článku vymezuje kritéria, při jejichž splnění se předchozí odstavce nepoužijí. Ta se uplatní zejména v případech, v nichž subjekt (tj. pro posuzovanou věc i spotřebitel jako kupující) již informace má [písmeno a)] nebo je získávání a zpřístupnění výslovně stanoveno právem Evropské unie nebo členského státu, které se vztahuje na správce (tj. v posuzované věci např. i na sdružení) a v němž jsou stanovena vhodná opatření na ochranu oprávněných zájmů subjektu údajů.

59. Podle § 84 odst. 2 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, má spotřebitel povinnost poskytnout prodávajícímu úplné a pravdivé informace k posouzení jeho úvěruschopnosti. Tyto „informace je za účelem posouzení úvěruschopnosti spotřebitele poskytovatel a zprostředkovatel povinen ověřit způsobem přiměřeným dané situaci, je-li to nutné, též použitím nezávisle ověřitelných údajů“. Podle § 86 odst. 1 téhož zákona prodávající „posoudí úvěruschopnost spotřebitele na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací získaných od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, z databáze umožňující posouzení úvěruschopnosti spotřebitele nebo i z jiných zdrojů. Poskytovatel poskytne spotřebitelský úvěr jen tehdy, pokud z výsledku posouzení úvěruschopnosti spotřebitele vyplývá, že nejsou důvodné pochybnosti o schopnosti spotřebitele spotřebitelský úvěr splácet“. Podle odstavce 2 posuzuje prodávající úvěruschopnost spotřebitele i podle jeho způsobu plnění dosavadních dluhů. Porušení povinnosti prodávajícího prověřit úvěruschopnost spotřebitele má za následek neplatnost smlouvy (§ 87 odst. 1 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru). Podle § 88 odst. 1 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, „[o]soby oprávněné poskytovat spotřebitelský úvěr se mohou vzájemně informovat o údajích o dlužích, které vypovídají o úvěruschopnosti spotřebitele, prostřednictvím databáze spravované právnickou osobou“, kterážto osoba zpracovává údaje o spotřebitelích právě za účelem posouzení jejich úvěruschopnosti a poskytuje přístup k údajům osobám oprávněným poskytovat spotřebitelský úvěr a zachovává o získaných údajích mlčenlivost a chrání je před zneužitím. Podle § 88 odst. 2 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, je poskytovatel „povinen k údajům získaným o spotřebiteli z databáze podle odstavce 1 přistupovat tak, jako by šlo o údaje, které získal od spotřebitele sám. Poskytovatel může údaje o spotřebiteli získané prostřednictvím databáze podle odstavce 1 využít výhradně pro vyhodnocení předpokladů řádného splácení jeho dluhů [...]“. O záměru vyhledávat údaje v databázi musí prodávající spotřebitele informovat v souladu se zákonem upravujícím ochranu osobních údajů (odstavec 3).

60. Z citovaných ustanovení zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, je patrné, že příslušná úprava stanovuje prodávajícímu povinnost prověřovat bonitu spotřebitelů – potenciálních kupujících. Kromě toho, že toto prověřování nemusí být založeno pouze na posuzování informací získaných přímo od spotřebitele, musí být za určitých podmínek spotřebitel o zpracovávání a vyhledávání příslušných údajů informován.

VII.a/3 Zájem na bonitě a nepředlužování spotřebitelů

61. Městský soud upozornil, že zájem prodávajících na solventnosti spotřebitelů nespadá pod právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny ani pod legitimní očekávání ochrany budoucího majetku podle čl. 1 protokolu. Údajně nejde ani o úpravu navazující na ochranu spotřebitelů před nadměrným zadlužováním.

62. Podle Ústavního soudu je kromě uvedených východisek potřeba vzít v potaz též právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny,

dále (zejména soukromoprávní) zásadu prevence a především na podústavní úrovni frekventované a blíže nespecifikované zpracování údajů ve veřejném nebo oprávněném zájmu státu nebo třetích osob. Jak bylo zmíněno výše, ochranu totiž zasluhují nejen základní práva a svobody, nýbrž i ústavně aprobované veřejné zájmy, přičemž jednomu před druhým nesmí být dána bezdůvodně přednost. Stejně tak je potřeba vzít v potaz zákonnou povinnost prodávajících posuzovat úvěruschopnost spotřebitelů podle zákona o ochraně spotřebitele a zákona o spotřebitelském úvěru, a to pod výše uvedenými sankcemi.

63. Na veřejný (společenský) zájem na předcházení předlužování spotřebitelů, stejně jako na obdobný (ne)oprávněný zájem třetích stran, které se spotřebiteli jako věřitelé vstupují do závazkových právních vztahů, nelze nahlížet jako na jednorozměrnou a neměnnou kategorii. Naopak je třeba důsledně zvažovat všechny v úvahu připadající zájmy a všechna práva, a to v konkrétní prostorově a časově vymezené dimenzi. To současně znamená, že praxe výkladu práva na ochranu osobních údajů je ovlivňována aktuálním sociálním a politickým kontextem (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/14), do jehož rámce je nutné přiměřeně řadit i v jeho příslušných aspektech relevantní kontext ekonomický. Nejzazším kritériem posuzování přiměřenosti omezení základního práva na ochranu soukromí je přitom míra, za níž se již zásah stává porušením samotného prostoru pro svébytnou existenci jednotlivce.

64. Skutečnost, že veřejný nebo oprávněný zájem (jako typický neurčitý právní pojem) na ochraně spotřebitelů před jejich předlužováním, potažmo zájem na ochraně společnosti a ekonomiky před tímto předlužováním, není výslovně upraven v ústavním pořádku, neznamená, že je ústavněprávně bez významu. Městský soud tuto irelevanci dovozuje z prostého znění čl. 11 Listiny a výkladu čl. 1 protokolu v jeho hlavních aspektech týkajících se legitimního očekávání. Ústavní soud již např. v nálezu ze dne 7. 12. 2005 sp. zn. IV. ÚS 412/04 (N 223/39 SbNU 353) odůvodnil, že právo na ochranu soukromého života je nezadatelným lidským právem, přičemž k omezení tohoto práva lze v demokratickém právním státě přikročit za účelem ochrany základních práv jiných osob nebo ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku. Proto nejenže nejde o poměrování práva na informační sebeurčení „textem“ kolidujícího ústavně zaručeného práva, nýbrž jeho významem, a co víc, i principy a hodnotami v ústavním pořádku jinak obsaženými a z něj odvoditelnými. Vodítkem může být též znění čl. 8 odst. 2 Úmluvy, podle něhož může státní orgán zasáhnout do výkonu práva na ochranu soukromí mimo jiné v zájmu hospodářského blahobytu země nebo ochrany práv a svobod jiných.

65. Nadto upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. III. ÚS 4129/18 (N 32/92 SbNU 334), že „Nejvyšší soud k úvěrovým smlouvám ve spotřebitelských vztazích v rozsudku ze dne 25. 7. 2018 sp. zn. 33 Cdo 2178/2018 mimo jiné uvedl, že důsledky neschopnosti splácet úvěr se netýkají jen dlužníka (spotřebitele), ale dotýkají se společnosti jako celku, neboť na tu mají vliv důsledky dlužníkovy předlužení a případné insolvence. Do veřejné sociální sítě pak spadne často nejen dlužník, ale většinou i osoby na něm závislé, dojde k porušení rodinných a sociálních vztahů. Proto je na věřiteli [...], aby dlužníka – spotřebitele [...] náležitě před poskytnutím úvěru prověřil (posoudil jeho schopnost úvěr splácet). Úvěr pak smí spotřebiteli poskytnout jen tehdy, když odbornou péčí schopnost dlužníka posoudil a z jeho zjištění je zřejmé, že dlužník bude schopen úvěr splácet. Neprověří-li věřitel dlužníka dostatečně nebo poskytne-li dlužníkovi úvěr i přes svá negativní zjištění, je úvěrová smlouva podle Nejvyššího soudu neplatná.“ Byť v posuzované věci nejde o neplatnost úvěrové smlouvy, nejsou tyto okolnosti bez významu a citované podtrhuje ústavní dimenzi případu. Z ústavněprávní ochrany totiž nemohou být vyloučeny celospolečenské zájmy a povinnosti třetích osob (prodávajících) stanovené zákonem, které na druhou stranu nesmí nepřiměřeně omezovat základní práva jednotlivců.

66. Z dosud uvedeného plyne, že ochrana soukromí se obecně dovozuje z hodnoty svobody jednotlivce. To není bez významu i s přihlédnutím k právu každého podnikat podle

čl. 26 odst. 1 Listiny, protože byt' systematicky řazeno mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, jde u svobodné volby povolání (kterou lze vykonávat i podnikáním) „o klasickou liberální svobodu, jež je důležitou součástí přirozenoprávně chápané svobody člověka [...] Tato stránka se plně utváří teprve tím, že se jednotlivec věnuje činnosti, která je pro něj základem a úlohou jeho života a skrze kterou přináší zároveň svůj příspěvek k celkovému výkonu společnosti (Zippelius a Würtenberger tu odkazují na rozsudek 1 BvL 21/78). Jakkoli nadneseně tato formulace může znít, přece jen je z ní patrná ona spojitost mezi svobodnou volbou povolání a obecnou svobodou člověka. Takto chápanou svobodnou volbu povolání lze realizovat v zásadě buď samostatnou výdělečnou činností (právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny), nebo v pracovním poměru (právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny)“ (srov. WINTR, J. In: WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 573). K tomu Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. IV. ÚS 27/09 (N 200/54 SbNU 489) uvedl: „Právo na svobodné podnikání podle čl. 26 Listiny, jež v tomto případě působí jako objektivní hodnota ovlivňující výklad podústavního práva, je navíc nutné vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Takto vyloženo dává uvedené ustanovení obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se přičí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže.“

67. Uvedené pochopitelně nemusí znamenat, že pod režim čl. 26 odst. 1 Listiny spadá i právo podnikatelů vést negativní registr dlužníků. Nicméně je-li smyslem daného ústavně zaručeného práva též umožnit jednotlivcům přispět k prospěchu celé společnosti, musí i stát vytvářet přiměřené (alespoň minimální) záruky proti maření takových snah ze strany třetích osob (např. spotřebitelů). A to tím spíše, lze-li se práv podle čl. 26 Listiny domáhat jen v mezích zákonů je provádějících (čl. 41 odst. 1 Listiny). Součástí těchto záruk je právě oblast ochrany spotřebitele včetně napadeného ustanovení a souvisejících právních předpisů. Konkrétní účely právní úpravy závisí na rozhodnutí zákonodárce; jejich legitimita a přiměřenost jsou pak chráněny ústavním pořádkem. Přestože v projednávané věci nejde o hodnocení férovosti a mravů soutěže, je v posledně citovaném nálezu uvedená vodítka třeba řadit do referenčního rámce přezkumu. Proto, jakkoli je důležitým a předním hlediskem ochrana spotřebitelů, nelze ztrácet ze zřetele též alespoň minimální ochranu naplňování příslušné svobody, uskutečňované i podnikáním.

68. Byť je úkolem veřejné moci v této oblasti především minimalizovat omezení této svobody, nelze tento princip absolutizovat a ochranu a práva poskytovat pouze subjektům, kteří jako dlužníci vstupují s podnikateli do závazkových vztahů. Tomu odpovídá požadavek *prima facie* co největšího rozsahu soukromí jednotlivců a minimalizace omezení tohoto soukromí veřejnou mocí, potažmo oprávněnými zájmy jiných jednotlivců v závislosti na tom, jakou měrou lze v konkrétních situacích kolidující základní práva vykonávat. Zájem na solventnosti spotřebitelů žádajících o finanční produkt představuje „druhou stranu mince“ vlastní ochrany spotřebitele, jež je spojena i s nároky vůči prodávajícím, které slouží též k ochraně společnosti jako celku.

VII.b Ústavnost § 20z odst. 1 věty čtvrté zákona o ochraně spotřebitele

69. Ve své rozhodovací činnosti rozvinul Ústavní soud doktrínu přiměřenosti, v jejímž rámci posuzuje principem proporcionality vzájemnou kolizi základních práv a svobod, resp. jejich střet s jinou ústavně chráněnou hodnotou. Přitom je třeba dbát, aby bylo dosaženo nejvyšší možné míry souladu mezi nimi, tedy optimálního uplatnění obou chráněných hodnot. Tato zásada ústící mimo jiné v test proporcionality může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Test přiměřenosti zahrnuje tři kritéria posuzování

přípustnosti zásahu. Prvním z nich je kritérium způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku či zájmu. Dále jde o kritérium potřeby, podle kterého je povoleno použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetí je podmínka přiměřenosti (v užším smyslu) – újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), ze dne 1. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 8/06 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.), ze dne 25. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 15/10 (N 6/60 SbNU 51; 39/2011 Sb.), ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (N 22/98 SbNU 257; 149/2020 Sb.) a další].

VII.b/1 Zásah do základního práva na informační sebeurčení

70. K možným zásahům do základních práv konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, že dotčená osoba musí být vybavena tím účinnějšími zárukami ústavněprávní ochrany proti zneužití získaných informací, čím citelnější zásah do osobní integrity dotčeného jednotlivce působí výkon práva jiné osoby na přístup k informacím. Přiměřenost zásahu je třeba posuzovat jak intenzitou jeho dopadu do osobní sféry dotčených osob, tak i počtem těchto osob.

71. Zachování materiálního obsahu práva na soukromí vyžaduje, aby v každém jednotlivém případě bylo omezení základního práva nutné a spravedlivě požadovatelné v demokratickém právním státě k tomu, aby byl ještě naplněn účel omezení. V kontextu obecných východisek Ústavní soud usuzuje, že napadené ustanovení zasahuje do práva na informační sebeurčení, jak bylo shora nastíněno. To již tím, že třetí osoby mohou zpracovávat osobní údaje spotřebitele bez jeho souhlasu (srov. obdobně rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987 *Leander proti Švédsku* č. 9248/81). Tento zásah je nutno poměřit se shora naznačenými oprávněnými zájmy prodávajících a společnosti jako celku, a to zvažováním empirických, systémových, kontextových a hodnotových argumentů (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

72. Ústavně zaručené právo na informační sebeurčení v tomto případě není zachováno ve své celistvosti a nejvyšší uvažovatelné míře již proto, že spotřebitel neposkytuje dobrovolně sám své údaje třetí osobě. Ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny chrání jednotlivce před neoprávněným shromažďováním údajů o něm, nikoli před jakýmkoli potenciálním zpracováním těchto osobních údajů. Zásah je proto obsažen již v samotné absenci souhlasu ke zpracovávání údajů týkajících se zejména splácení úvěrů některému ze subjektů, který je členem osoby vedoucí registr.

VII.b/2 Účel právní úpravy

73. Ze zařazení napadeného ustanovení do zákona o ochraně spotřebitele a snad i z jeho historického výkladu lze usoudit, že obecným účelem je vlastní ochrana spotřebitelů. Avšak metodou výkladu teleologického lze s přihlédnutím k logice věci dospět k závěru, že smyslem napadeného ustanovení je umožnit prodávajícím účinné posouzení bonity spotřebitelů a chránit je, potažmo společnost a chod ekonomiky, před neúměrným předlužováním jejích členů. Tyto dva účely mohou stát vedle sebe a navzájem se doplňovat. Při nutnosti spotřebitele udělit souhlas se zpracováním údajů o jeho dluzech je prostou skutečností, že část spotřebitelů tento souhlas neudělí, potažmo při žádosti o úvěr své dosud nesplacené závazky zatají. Stejně tak se lze domnívat, že část spotřebitelů by zatajila i dluhy

po datu splatnosti, což je ostatně situace, na niž napadené ustanovení reaguje. Úřad mimo jiné připomněl, že účel napadeného ustanovení není dostatečně určitý ani výslovně vyjádřený. Podle Ústavního soudu však lze ze znění napadeného ustanovení, jakož i celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele tento účel seznat. Nadto je § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele uvozen slovy: „Za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů prodávajících a spotřebitelů [...]“. Část dovozeného účelu je tak ze zákona zřejmá, část z něj nepřímo vyplývá.

74. Domnívají-li se navrhovatelé, že zájem společnosti na předcházení předlužování spotřebitelů, jakož i zájem prodávajících na jejich bonitě nepředstavují referenční hledisko přezkumu ústavnosti, zaměňují otázku relevance těchto zájmů s otázkou přiměřenosti zásahu do práva spotřebitelů na ochranu soukromí. Současně slučují problematiku subsumovatelnosti individuálních nebo kolektivních zájmů pod základní práva podle Listiny s jejich irelevancí; pomíjejí tedy, že samy veřejné či oprávněné zájmy nemají v ústavním pořádku samostatné skutkové podstaty a nejsou ze své povahy na rozdíl od základních práv vymezeny (srov. MADEJ, M. Meze základních práv v České republice. Leges: Praha, 2018, s. 142). Listina ostatně nemá vymezovat veřejné a oprávněné zájmy, nýbrž na ústavní úrovni vymezit normativní základ ochrany před nepřipustnými zásahy do základních práv a svobod při prosazování daných zájmů. Podle názoru navrhovatelů by veřejné či oprávněné zájmy opírající se o ústavně aprobované principy a hodnoty (nikoli o výslovně zaručená práva nebo svobody) nepožívaly ústavněprávní ochrany. Jinak řečeno, i kdyby byl konkrétní zásah nepřiměřený, neznamená to, že související veřejné zájmy nebo zájmy podnikatelů nelze už pro jejich podstatu poměřovat s dotčenými základními právy.

75. Napadená právní úprava není v evropském srovnání ojedinělá. Obdobnými registry shromažďujícími osobní údaje o splácení dluhů spotřebitelů disponují například Slovenská republika, Rakouská republika, Nizozemsko nebo Velká Británie. V uvedených zemích není výjimkou, že registry vede i několik soukromých společností a údaje poskytují i bankám.

76. V Rakouské republice jsou takto v největším tamním registru – Kleinkreditevidenz – vedeny spolu s informacemi o insolvenčních řízeních i údaje o drobných úvěrech fyzických osob. V tomto registru se mísí údaje zveřejňované insolvenčními soudy s informacemi poskytovanými klienty provozovatele registru (největším provozovatelem je společnost Kreditschutzverband von 1870). Přístup k evidenci mají kromě bank i úvěrové pojišťovny a leasingové společnosti. Subjekty zúčastněné na předávání informací dovozují své oprávnění z tamního zákona o bankovníctví a z čl. 6 odst. 1 písm. f) obecného nařízení (viz výše). Spotřebitel v Rakouské republice disponuje podobnými právy na opravu nesprávně vedených údajů jako v České republice (viz níže). Dále zmíněná společnost zpracovává i tzv. varovné seznamy evidující údaje o odmítnutí platby nebo chování v rozporu se smlouvou. K varovným seznamům mají přístup pouze banky, nicméně stále bez souhlasu spotřebitele.

77. V Nizozemsku vede oficiální a největší veřejný registr nezisková agentura Stichting Bureau Krediet Registratie, která sleduje peněžité závazky 3 měsíce po splatnosti. Kromě ní existují nejméně 4 další soukromé společnosti zpracovávající velký objem dat za účelem hodnocení bonity spotřebitelů. Uvedená agentura zpracovává údaje o dlužnících po dobu pěti let po uhrazení dluhu. I v Nizozemsku existuje zákonná povinnost prodávajícího vynaložit náležitou péči pro zabránění poskytnutí úvěru nad rámec finančních možností dlužníka. Podle tamního zákona o finančním dohledu si má prodávající obstarat informace o bonitě spotřebitele, z čehož úřad pro ochranu osobních údajů dovozuje právní základ pro zpracování daných údajů.

78. Ve Slovenské republice mají dokonce nebankovní společnosti podle § 7 zákona č. 129/2010 Z. z., o spotřebitelských úvěrech a o jiných úvěrech a půjčkách pro spotřebitele a o změně a doplnění některých zákonů, povinnost pro „účely poskytování spotřebitelských úvěrů poskytovat údaje o spotřebitelských úvěrech aspoň do jednoho elektronického registru

údajů o spotřebitelských úvěrech [...]“. Ustanovení § 7 odst. 5 věty první pak upravuje povinnost příslušných bank, nebankovních společností a jejich zájmových sdružení zřídit alespoň jeden registr úvěrů. Zákon tedy výslovně ukládá bankám i nebankovním společnostem, jež poskytují spotřebitelské úvěry, povinnost zřídit alespoň jeden společný registr úvěrů, poskytovat do něj zákonem vymezené údaje a tyto údaje využívat při rozhodování o tom, zda bude žádost o poskytnutí nebo navýšení spotřebitelského úvěru schválena.

79. Byť je v uvedených zemích právní úprava roztržštěná a v registrech mohou být ve srovnání s tuzemskou úpravou vedeny i další údaje, je jim společné, že srovnatelné údaje vedou soukromé společnosti v souladu s podmínkami podle obecného nařízení (viz dále).

80. Nemohla-li by společnost a stát disponovat účinnými nástroji k prosazení zájmu na chodu hospodářství (včetně např. zájmu na snížení a předcházení počtu vedených exekučních řízení), případně nedisponovali-li by jednotlivci přiměřeně stanovenými právy k efektivní realizaci jejich práva podnikat, a nemohla-li by veřejná moc vytvářet právní nástroje prevence neuváženého jednání spotřebitelů při žádostech o úvěr, stala by se příslušná základní práva dotčených subjektů prakticky neomezitelná. V takovém případě by se společnost stávala bezbrannou vůči některým, potenciálně nepoctivým či neuváženým jednáním jednotlivců, kteří jsou odpovědní nejen vůči sobě samým a sobě navzájem, ale i vůči společnosti jako celku. Problém při poskytování a splácení spotřebitelských úvěrů je podstatný, stejně jako je důležitá snaha o jeho řešení. Ústavní soud vzhledem k uvedenému shrnuje, že věta čtvrtá napadeného ustanovení sleduje z pohledu ústavního pořádku legitimní účel.

VII.b/3 Vhodnost a potřebnost přijatého opatření

81. V rámci kritéria vhodnosti Ústavní soud posuzuje, zda je napadené ustanovení vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku či zájmu. Tento cíl byl přiblížen výše zejména jako kombinace individuálních zájmů prodávajících na splacení jimi poskytnutých úvěrů a veřejného zájmu na předcházení předlužování spotřebitelů, částečně jako ochrana spotřebitelů samých.

82. Je-li účelem napadeného ustanovení též ochrana třetích stran a společnosti jako celku, je nepochybně napadené ustanovení způsobilé k takové ochraně přispět. Mohou-li prodávající na základě informací z registru lépe vyhodnotit schopnost spotřebitele žádajícího o úvěr svůj dluh splatit, nastane logicky méně situací, v nichž se ukáže, že spotřebitel není schopen daný dluh splatit. Jednotlivě tudíž prodávající poskytnou méně úvěrů nesolventním spotřebitelům a jejich pohledávky budou ve větší míře spláceny, v souhrnu pak bude vedeno méně vykonávacích a insolvenčních řízení vůči těm, kteří své dluhy již nejsou vůbec schopni nebo ochotni splácet. Ústavní soud proto shrnuje, že věta čtvrtá napadeného ustanovení je schopna dosáhnout výše uvedeného účelu.

83. Kritériem potřebnosti Ústavní soud posuzuje, zda napadené ustanovení představuje z pohledu ochrany základních práv a svobod nejšetrnější z alternativních prostředků dosažení ústavně aprobovaného cíle. V rámci kritéria potřebnosti je nutné zkoumat, zda sledovaného cíle nemohlo být dosaženo způsobem k základním právům a svobodám šetrnějším, tj. menší újmu způsobujícím, avšak stejně vhodným k naplnění účelu omezení (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

84. Navrhovatelé správně upozorňují, že už nyní mohou prodávající získávat informace o bonitě spotřebitelů z jiných zdrojů. Informace z insolvenčního nebo exekučního rejstříku, dále z tzv. bankovního registru klientských informací nebo centrálního registru úvěrů se však částečně vztahují k údajům o dlužích jiné povahy nebo v jiné fázi (ne)plnění, než je tomu v případě databází podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele. V případě insolvenčního nebo exekučního rejstříku jde o informace o dlužích, s jejichž plněním se dlužníci dostali do platební neschopnosti nebo věřitelé disponují exekučními tituly a bylo již

zahájeno vykonávací řízení k uspokojení daných pohledávek. Případné zjištění informací z příslušných rejstříků zčásti postrádá preventivní charakter, na něž § 20z zákona o ochraně spotřebitele míří, neboť podstatná část takto vedených dlužníků již není schopna své dluhy splácet. Bankovní registr klientských informací zase obsahuje informace pouze o dluzích z úvěrových smluv uzavřených s bankovními subjekty. Centrální registr úvěrů pak eviduje úvěrové závazky právnických osob a podnikajících fyzických osob.

85. V rozsudcích uvedených výše v bodech 50 a 51 dospěl ESLP k závěru, že v souladu s čl. 8 Úmluvy musí být zásah veřejné moci do práva na soukromí mimo jiné proveden v souladu se zákonem, jenž musí být dostupný a dostatečně předvídatelný, tj. vyjádřený s velkou mírou přesnosti tak, aby jednotlivci dovolil v případě potřeby regulovat své chování. Úkony představující očividný zásah do základního práva na soukromý život se pak nesmějí ocitnout mimo jakoukoli preventivní či následnou soudní kontrolu (srov. např. rozsudek ze dne 16. 12. 1997 ve věci *Camenzind proti Švýcarsku* č. 21353/93).

86. Dále ESLP zdůraznil např. v rozhodnutích ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Weber a Saravia proti Německu* č. 54934/00 nebo ze dne 1. 7. 2008 ve věci *Liberty a další proti Spojenému království* č. 58243/00, že je nutné vymezit jasná a detailní pravidla upravující rozsah a použití takových opatření, stanovit minimální požadavky na délku, způsob uložení získaných informací a údajů, jejich použití, přístup třetích osob k nim a zakotvit procedury vedoucí k ochraně celistvosti a důvěrnosti údajů a rovněž k jejich ničení, a to způsobem, aby jednotlivci disponovali dostatečnými zárukami proti riziku jejich zneužití a svévole. Vnitrostátní právo musí zejména zaručit, aby shromažďované údaje byly skutečně relevantní, a nikoli přehnané vzhledem k účelu, pro který byly zajištěny; dále aby byly uchovávány ve formě umožňující identifikaci osob během doby nepřesahující nezbytnou míru k dosažení účelu, pro který byly zajištěny. Zvláštní pozornost pak musí být věnována případům, v nichž jsou osobní údaje zveřejňovány, nebo jde-li o citlivé osobní údaje. Tyto požadavky považuje Ústavní soud za minimální standard, který právní úprava musí splňovat, aby ji bylo možné vzhledem k podstatě práva na informační sebeurčení považovat za dostatečně šetrnou.

87. Přestože je předmětem přezkumu Ústavního soudu pouze napadené ustanovení, nelze otázku jeho potenciálně nepřípustného zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod nebo jejich možného porušení posuzovat izolovaně. Jakoukoliv povinnost – v dané věci povinnost dotčeného spotřebitele strpět zpřístupnění informací ze svého soukromí třetím osobám – je třeba posuzovat v kontextu celé právní úpravy, která dopadá na předmětné právní vztahy. Jen tehdy by bylo možno říci, že právě v napadeném ustanovení by spočíval právní základ pro nepřípustný zásah a že jeho odstraněním by byl dosažen ústavně souladný stav. Jinak řečeno, napadené ustanovení je potřeba posuzovat v kontextu související právní úpravy nastíněné v obecných východiscích výše.

88. Ustanovení § 20z zákona o ochraně spotřebitele obsahuje v odstavcích 2 až 14 upřesňující podmínky pro zpracování a poskytování údajů obsažených v registru. Podle § 20z odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele jsou prodávající povinni získané informace použít výhradně k předcházení podvodnému jednání spotřebitelů a k posouzení jejich schopnosti a ochoty plnit smluvní závazky. Dále musejí provozovatelé a prodávající uchovat získané údaje v tajnosti a chránit je před zneužitím tak, jako by byli se spotřebiteli ve smluvním vztahu. Zákonodárce neupravil konkrétní podobu procedur zachování důvěrnosti údajů, jimiž by měli provozovatelé a prodávající zajistit tajnost údajů. Je však otázkou, do jaké míry lze takovou konkrétní úpravu vtělit do zákona. Provozovatelé přitom mají podle odstavce 10 povinnost uzavřít s prodávajícími smlouvu, jejíž součástí musí být ujednání o organizačně-technických opatřeních k zabezpečení údajů; nadto se na uvedené situace vztahuje obecná ochrana spotřebitele, protože tento aspekt napadeného ustanovení i vzhledem k požadavku obecnosti zákona neshledává Ústavní soud excesivním.

89. Podle § 20z odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele má prodávající povinnost upozornit spotřebitele, že jeho údaje mohou být vedeny v registru a v případě prodlení jej vyzvat k úhradě dluhu. To vylučuje, aby o spotřebiteli byly vedeny údaje bez jeho vědomí. Navíc si spotřebitel musí být díky povinné výzvě prodávajícího vědom svých nesplacených dluhů. Uvedenou povinnost prodávajících lze vnímat jako zmírňující dopady vedení údajů bez souhlasu spotřebitele, neboť spotřebitelům umožňuje od počátku zpracování údajů kontrolovat jejich správnost, jakož i brojit proti údajům zapsaným neoprávněně. Příslušná práva dává spotřebitelům § 20z odst. 9 a 14 zákona o ochraně spotřebitele, podle nichž má k výzvě spotřebitele provozovatel povinnost opravit, potažmo vymazat nepřesně nebo nesprávně vedené údaje. V registru tak mohou být vedeny údaje pouze s vědomím spotřebitele, jenž disponuje dostatečnými nástroji, jak se proti neoprávněně nebo nesprávně vedeným údajům bránit.

90. Základem úpravy druhu údajů zpracovávaných v registru je § 20z odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele, podle něhož lze v registru zpracovávat identifikační údaje; údaje o finančních závazcích spotřebitele ze smluv mezi spotřebitelem a prodávajícími užívajícími registr; časové období, k němuž se údaje vztahují, a údaj o prodávajícím, který údaje zapsal. Toto oprávnění je v následujícím odstavci doplněno o povinnost poskytnout v případě informace o dluzích po splatnosti též údaj o tom, byl-li dluh splněn a kdy ke splnění došlo. Tento rozsah lze vnímat jako dodržující zásadu minimalizace údajů, neboť si lze těžko představit účelnost zapsaných údajů bez některého z nich. Současně jsou všechny údaje relevantní, vztahují se zjevně k nabytí nejmenšího nutného povědomí prodávajícího o závazcích daného spotřebitele a neobsahují žádný údaj, který by šel nad tento minimální nutný rámec.

91. Ustanovení § 20z odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele obsahuje zásadní upřesnění, že je prodávající oprávněn požadovat informace z registru jen v přímé souvislosti s konkrétním případem, a jde-li o registr evidující i záznamy o potenciálních závazcích spotřebitelů a o závazcích, u kterých nedošlo k prodlení (pozitivní registr), je prodávající oprávněn tyto údaje požadovat vždy jen se souhlasem spotřebitele. Přímá souvislost s konkrétním obchodním případem je upravena v následujících odstavcích 7 a 8. Požadavek prodávajícího se musí týkat spotřebitele žádajícího o poskytnutí služby nebo o koupi výrobku vedoucí ke vzniku pohledávky nebo spotřebitele, za kterým už prodávající má pohledávku, nebo osoby, která hodlá zajistit dluh spotřebitele, či osoby, která je s takovými osobami ekonomicky spjata, má-li posouzení její bonity význam pro posouzení bonity výše uvedených osob. Zákon tedy relativně přesně (ve vztahu k požadavku obecnosti zákona) vymezuje okruh případů, v nichž mohou být osobní údaje prodávajícími požadovány.

92. Ustanovení § 20z odst. 11 až 14 zákona o ochraně spotřebitele kromě již řečeného upravují dobu zpracování údajů v registru, povinnost oznámení vzniku registru úřadu a právo spotřebitele na výpis údajů o něm v registru vedených. Provozovatel může dané údaje evidovat po dobu trvání dluhu a po jeho splnění nejdéle po dobu tří let (odstavec 11).

93. Podle shrnutého obsahu § 20z zákona o ochraně spotřebitele lze mít za to, že napadené ustanovení v celém svém kontextu disponuje značnou přesností, umožňuje spotřebitelům regulovat své chování a naplňuje i další minimální kritéria zpracování osobních údajů bez souhlasu daného subjektu (srov. bod 86).

94. Pro posouzení potřebnosti napadeného ustanovení je důležité vzít v potaz též zákonné povinnosti prodávajícího prověřit bonitu osob žádajících o úvěr (viz bod 59). Oprávnění prodávajících prověřovat bonitu potenciálních klientů by totiž měla být nastavena tak, aby mohly být naplněny povinnosti na prodávající kladené související právní úpravou. Součástí ochrany spotřebitele je totiž i sankce hrozící prodávajícímu v případě, že bonitu dostatečně neprověří, a to i v podobě neplatnosti smlouvy. Proto je v zájmu prodávajících i společnosti, aby nástroje zjišťování této bonity byly co nejúčinnější, avšak bez

nepriměřeného omezení základních práv spotřebitelů. Jinak řečeno, potřebnost napadeného ustanovení je nutno poměřovat jeho vlastním účelem, je-li legitimní; je nutné jej vztahovat k alternativním prostředkům, které jsou však podobně účinné, přičemž zákonodárce může v rámci své volné úvahy směřovat k jakémukoli ústavně souladnému cíli (srov. ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Leges: Praha, 2012, s. 150). Tj. nevztahovat jej k účelu v podobě vůbec získání nějakých informací o spotřebiteli (třeba i negativních v tom smyslu, že v insolvenčním nebo exekučním rejstříku dotýčný není veden), neboť v takovém případě by předmětná úprava zákona o ochraně spotřebitele byla „automaticky“ nadbytečná.

95. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 4129/18 konstatoval: „Nedostatečné zjištění poměrů dlužníka má i veřejnoprávní souvislosti. Nejvyšší správní soud [...] dovodil, že součástí odborné péče poskytovatele úvěru je i taková obezřetnost, že poskytovatel nespolehá na údaje o schopnosti splácet úvěr tvrzené samotným žadatelem, ale sám tyto údaje prověří (případně si je nechá od žadatele doložit). Pokud takto poskytovatel úvěru nepostupuje, dopouští se správního deliktu [...]. Výklad přijatý Nejvyšším správním soudem přitom konvenuje interpretaci zaujaté Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudku ze dne 18. 12. 2014 ve věci C-449/13 (*CA Consumer Finance SA v. Ingrid Bakkaus a další*). V citovaném rozsudku Soudní dvůr vyložil čl. 8 směrnice 2008/48/ES [...] a bod 26 její preambule tak, že poskytovatel úvěru má povinnost [...] posoudit úvěruschopnost dlužníka (spotřebitele) na základě dostatečných informací (na informace podané jen spotřebitelem může poskytovatel úvěru spoléhat jen tehdy, jsou-li dostatečné a podložené doklady); tím má být podle Soudního dvora zabráněno, aby věřitelé neposkytovali úvěry nezodpovědně.“ Prodávající tedy mají povinnost důsledně prověřit schopnost spotřebitele splácet úvěr.

96. V nálezu sp. zn. III. ÚS 4129/18 dospěl Ústavní soud v návaznosti na nále z dne 26. 1. 2012 sp. zn. I. ÚS 199/11 (N 21/64 SbNU 205) k závěru, že by státní moc neměla prostřednictvím vykonávacího řízení chránit práva těch, kteří dostatečně neprověřili možnosti toho, komu poskytli úvěr. Nadto pokud neposkytli úvěr s odůvodněnou důvěrou, že bude řádně splacen, nýbrž spíše pro dosažení vyššího zisku realizací zajištění původního dluhu. Je zřejmé, že v takových případech by měla státní moc chránit jen ty, kteří požadované úsilí vynaložili. S tímto postojem se Ústavní soud ztotožňuje a podotýká, že posuzovaná věc představuje do jisté míry „druhou stranu mince“. Požadované snaze prodávajících vytvořil zákonodárce oporu mimo jiné napadeným ustanovením. Co nejdůslednější prověření bonity dlužníka má totiž vést k minimalizaci případů, v nichž spotřebitelé upadnou v platební neschopnost, resp. budou čelit vykonávacímu nebo insolvenčnímu řízení.

97. Nahlíženo optikou šetrnosti přezkoumávané právní úpravy je třeba zdůraznit, že § 20z zákona o ochraně spotřebitele stanovuje vcelku podrobně podmínky, za nichž mohou prodávající získávat informace z registru bez souhlasu spotřebitele. Navrhovatelé dovozují nepotřebnost napadeného ustanovení z prosté možnosti získat některé údaje o spotřebitelích i z jiných zdrojů a považují rozsah údajů poskytnutelný třetím osobám z registru za široký a neurčitý. Tyto údaje však nejsou co do účinnosti prověření bonity spotřebitele zcela srovnatelné. Na kritéria vyplývající z § 20z zákona o ochraně spotřebitele lze prizmatem splňovaných požadavků ESLP plynoucích z výkladu čl. 8 odst. 2 Úmluvy nahlížet jako na značně restriktivní.

98. Zákon o ochraně spotřebitele zajišťuje, že sdružení jednak (formálně) seznámí spotřebitele se zpracováním jeho osobních údajů, bude-li se splácením dluhu v prodlení, jednak stanoví právo provozovatele dané údaje zpracovávat. Tento zákon neukládá provozovateli povinnost zpracovávat osobní údaje spotřebitele, dává mu však k tomu oprávnění. Zda toto oprávnění naplňuje podmínky podle obecného nařízení je dále nutno

posuzovat v kontextu potenciálních oprávněných zájmů prodávajících a veřejného zájmu na prevenci předlužování spotřebitelů (tj. v kontextu čl. 6 odst. 1 obecného nařízení).

99. Zejména čl. 6 odst. 1 obecného nařízení dává prostor pro vytvoření takové úpravy, která za určitých podmínek dovoluje zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů (viz bod 57). Vzhledem k výše uvedenému účelu napadeného ustanovení má Ústavní soud za to, že provozovatelé právě správou registrů plní úkol v rámci zákonodárcem stanoveného veřejného zájmu. Současně je poskytování údajů z registru prodávajícím důležité pro výkon jejich oprávněných zájmů. Povinnost důsledného ověření bonity žadatele o úvěr ukládá prodávajícím i zákon o spotřebitelském úvěru (viz bod 59), přičemž nedostatečné naplnění příslušných podmínek bylo v minulosti shledáno ústavně nesouladným.

100. Obecné nařízení tak stanovuje, že zpracování je zákonné (nikoli nutně ústavně souladné), je-li v oprávněném zájmu a je-li přiměřené. Z čl. 8 odst. 2 Listiny EU pak plyne, že osobní údaje nemusejí být zpracovány se souhlasem subjektu údajů, děje-li se tak na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Měli-li navrhovatelé na mysli, že napadené ustanovení není souladné s unijní právní úpravou proto, že příslušná tuzemská úprava neobsahuje výslovně „jiný oprávněný důvod“, nelze se s takovým názorem ztotožnit. Parafrázované ustanovení Listiny EU nelze pro účely ústavněprávního přezkumu vykládat tak, že daný důvod musí být zákonem stanoven výslovně, nýbrž z něj musí být seznatelný a z pohledu ústavního pořádku legitimní.

101. K podmínkám podle právě uvedené právní úpravy Soudní dvůr v rozsudku ze dne 11. 12. 2019 ve věci C-708/18 *TK proti Asociația de Proprietari bloc M5A-Scara A* uvedl, že oprávněný zájem musí odůvodňovat takové zpracování a být vzniklý a trvající k datu zpracování a nesmí mít k tomuto datu hypotetickou povahu (bod 43 odůvodnění). Dále připomněl, že výjimky ze zásady ochrany osobních údajů a její omezení musejí být činěny v mezích toho, co je naprosto nezbytné. Podmínka spočívající v nezbytnosti zpracování údajů musí být zkoumána společně se zásadou minimalizace údajů, podle které musí být osobní údaje „přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na účely, pro které jsou shromažďovány a/nebo dále zpracovávány“. Vyvažování práv a zájmů stojících v dotčeném případě proti sobě podle Soudního dvora závisí na konkrétních okolnostech jednotlivých případů, v jejichž rámci osoba nebo orgán provádějící vyvažování musí zohlednit důležitost práv subjektu údajů vyplývajících z čl. 7 a 8 Listiny EU. Výše byly naznačeny zájmy prodávajících a společnosti na prevenci předlužování spotřebitelů, přičemž nelze shledat, že by zpracování osobních údajů podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele přesahovalo rozsah naznačený Soudním dvorem. Účel zpracování je obsažen v zákoně, je zásadní, zpracovávané údaje jsou podstatné a z hlediska naplnění účelů zpracování nezbytné.

102. V rozsudcích ve věcech C-565/12 a C-449/13, na které poukazuje městský soud (bod 11), se Soudní dvůr zabýval zpracováním osobních údajů v souvislosti s uzavíráním spotřebitelských smluv. Podle těchto rozhodnutí prodávající nemají povinnost systematicky kontrolovat pravdivost informací získaných od spotřebitelů, jsou-li podepřeny doklady a jsou-li dostatečné, nicméně v závislosti na okolnostech každého případu se s takovými informacemi prodávající nemusejí spokojit a mohou usoudit, že je nezbytné od spotřebitele získané informace potvrdit dalšími údaji. Jinak řečeno, to, že se prodávající mohou spokojit i jen s dostatečnými informacemi poskytnutými spotřebiteli, a nemají tak přísně vzato povinnost získávat další informace, neznamená, že je ve svém zájmu vyhledávat nesmí. A to i s ohledem na povinnost prodávajících podle zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů, sankce za její nesplnění a požadavky, jež na její dodržení klade judikatura (srov. nálezný sp. zn. III. ÚS 4129/18). Nelze se ztotožnit s náhledem městského soudu, že nestanovuje-li unijní právo povinnost prodávajících příslušné údaje ověřovat a vyhledávat, tak toto činit nemohou. Pro důsledné posouzení bonity spotřebitele

a vyhovění zákonnému požadavku náležité péče při poskytování úvěru je jim to naopak dovoleno, a to do té míry, v níž je přiměřeně zachováno právo spotřebitelů na soukromí.

103. Potud tedy nejenže není zákonná úprava posuzování bonity spotřebitele ve vzájemném rozporu, naopak stanovuje možnost příslušných subjektů zpracovávat osobní údaje za určitých podmínek bez souhlasu spotřebitele s tím, že podle § 20z odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele je prodávající poskytující údaje do registru povinen o této skutečnosti spotřebitele informovat.

104. Městský soud též namítá, že údaje z registru mohou být poskytnuty v souvislosti s jakýmkoli potenciálním dluhem spotřebitele. Je pravda, že členy sdružení jsou i společnosti obchodující s energiemi a mobilní operátoři. Tyto oblasti jsou však upraveny relativně samostatnými právními předpisy. Zákazník má přitom právo na uzavření smlouvy s dodavatelem energií, který má za spotřebitelova splnění vcelku obecných a technických podmínek povinnost s ním smlouvu uzavřít [srov. zejména § 28 zákona 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]. Ostatně městský soud ani úřad neuvedly žádný případ, v němž by v důsledku údajů poskytnutých z registru neuzavřeli dodavatel energií nebo mobilní operátor smlouvu se spotřebitelem. Pročež není zřejmé, v čem by sama skutečnost, že i tyto druhy společností jsou členy sdružení, měla způsobovat neústavnost napadeného ustanovení.

105. Obsah práv a povinností spotřebitele, prodávajících a subjektů vedoucích registr je širší než obsah samotného napadeného ustanovení. A to v tom smyslu, že zákonem dovolenou absenci souhlasu spotřebitele se zpracováním některých jeho údajů je potřeba vnímat spolu s komplexními podmínkami podle celého § 20z zákona o ochraně spotřebitele. Tím není řečeno, že napadené ustanovení i v jeho širším kontextu musí být v souladu s ústavním pořádkem, neboť ani upřesňující kritéria naznačená výše nemusejí být z pohledu ústavně zaručených základních práv a svobod dostatečná. Zřejmé však je, že zejména vymezení podmínek poskytování údajů z registru, obrana spotřebitele proti nepřesným či nesprávným údajům, podmínka souhlasu spotřebitele s poskytováním údajů z pozitivního registru a následky námitek spotřebitele, tj. podmínky odpovídající požadavkům podle čl. 21 obecného nařízení, značně konkretizují napadené ustanovení. To proto nelze „čist“ tak, jako by souhlasu spotřebitele vůbec nebylo potřeba. Naopak může souhlas podle zákona o ochraně spotřebitele scházet jen v zákonem vymezených situacích a podle vcelku konkrétně vyjádřených pravidel.

106. K námitce úřadu, že napadené ustanovení mělo být spíše součástí zákona o spotřebitelském úvěru, Ústavní soud toliko uvádí, že to samo ústavnost napadeného ustanovení způsobovat nemůže. Nadto bylo výše vyloženo, že napadené ustanovení sleduje v rámci veřejného zájmu na nepředlužování spotřebitelů i ochranu jich samotných, byť v rámci zájmů prodávajících i celé společnosti jde o účel spíše okrajový.

107. Ústavní soud zdůrazňuje, že k omezení práva na informační sebeurčení je třeba stále přistupovat za přísných podmínek. Vzhledem k ostatním dostupným formám vedení registru a vcelku rozsáhlým požadavkům kladeným na získávání informací Ústavní soud shrnuje, že napadené ustanovení splňuje kritérium potřeby, neboť kýženého účelu by za současné situace jiným, srovnatelně účinným způsobem dosaženo být nemohlo.

VII.b/4 Přiměřenost zásahu v užším smyslu

108. Test proporcionality v užším smyslu má zejména ověřit, zda je při používání zákonných omezení základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Míra zásahu do práva jednotlivce na informační sebeurčení i jeho přípustnosti se liší především v závislosti na jeho povaze, zejména citlivosti. Nejprísněji bude hodnocen v případech, v nichž půjde o informace týkající se „nejintimnější osobní sféry

jednotlivce“, zahrnující jeho sexualitu, zdravotní stav či utrpenou tělesnou a duševní újmu, nebo půjde-li o osoby zvláště zranitelné (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/14). Nejzazším kritériem posuzování přiměřenosti omezení základního práva na ochranu soukromí je proto míra, za níž se již zásah stává porušením samotného prostoru pro svébytnou existenci jednotlivce.

109. Navrhovatelům lze přisvědčit potud, že napadené ustanovení zasahuje do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny podstatným způsobem. Samotný výkon práva však nevylučuje a v souvislosti s navazujícími ustanoveními stanovuje podrobná kritéria ospravedlňující předmětný zásah. Na stranu navrhovatelů se lze přiklonit též v tom, že ústavně zaručené právo na informační sebeurčení je *prima facie* silnější než kolidující oprávněné a veřejné zájmy. Na obou stranách poměřování však stojí práva, potažmo zájmy vysoké závažnosti. Nicméně pro důsledné poměření je třeba zájmy v protikladu k základnímu právu zvažovat ve všech souvisejících ohledech. Východiskem je už samo znění čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

110. Z citované dikce *a contrario* plyne, že toto právo může být omezeno „oprávněným“ způsobem. Oprávněný (nikoli *a priori* přiměřený) způsob má v projednávané věci podobu ústavně aprobovaného individuálního zájmu prodávajících a kolektivního zájmu společnosti na předcházení předluzování spotřebitelů. Součástí celospolečenského zájmu je logicky i zájem státu, jehož aparát je neúměrně zatěžován snahou řešit již existující předluzování, a to např. v podobě navrhovatelí zmiňovaných exekučních nebo insolvenčních řízení.

111. V České republice bylo ke dni 22. 2. 2020 vedeno 4 476 069 exekučních řízení proti 783 053 fyzickým osobám. Z toho je s přibližně 580 000 exekucemi současně vedeno insolvenční řízení. Meziročně klesl počet povinných o 38 284 fyzických osob (tj. o 4,89 %), nicméně i přes očekávané pokračování mírně klesající tendence nelze tento stav vnímat kladně (blíže viz <http://ekcr.cz/admin/priloha//Statistiky%202019%20grafika.pdf>). Byť nemá Ústavní soud za cíl blíže hodnotit naznačené statistiky (pro jejichž přesnější vypovídající hodnotu by bylo nutné činit další empirická zkoumání), nemůže ztratit ze zřetele prostou situaci ve společnosti, které musí čelit i zákonodárce při snaze předcházet předluzování. Tváří v tvář těmto skutečnostem je třeba uvést, že předluzovost v oblasti tzv. spotřebitelských úvěrů tvoří patrně menšinou část exekucí, které jsou mnohdy vedeny na původně bagatelní částky např. za dlužné pojistné apod. Na druhou stranu je vhodné připomenout, že právě problematika spotřebitelských úvěrů představovala recentně palčivý problém, a to kromě samotných spotřebitelů jak pro ekonomiku, tak státní aparát. Byť úrokové sazby některých společností byly mnohdy shledány v rozporu s dobrými mravy, částečně i tyto pro mnohé spotřebitele fatální závazky poukázaly na některé problémy při uzavírání úvěrových smluv, včetně schopnosti některých spotřebitelů zdravě a objektivně posoudit své možnosti dluhy řádně a včas splácet.

112. Úřad podle svého vyjádření eviduje 70 stížností na provozovatele registrů, z toho 43 na sdružení. Členy sdružení je 53 prodávajících. Stěžovatelé jsou v registrech údajně vedeni přesto, že své dluhy již splatili. Výše bylo předestřeno, že prodávajícím mohou být poskytnuty údaje z registru o závazcích spotřebitelů jen za přesných a rozsáhlých podmínek. S ohledem na počet členů sdružení (prodávajících) a počet jejich klientů – spotřebitelů lze usuzovat na náročnost vedení takto obsáhlé databáze, a to jak po právní, tak faktické stránce. Je též zřejmé, že patrně žádný podobně složitý systém nemusí fungovat vždy zcela bezchybně a mohou se objevit i případy, v nichž údaje o spotřebiteli zůstanou v registru evidovány po delší než zákonem dovolenou dobu. Byť takovou praxi nelze schvalovat, tak i za předpokladu oprávněnosti námitek obsažených ve stížnostech k úřadu lze počet sedmdesáti stížností v poměru k tisícům vedených spotřebitelů hodnotit nikoli jako enormní. O nepřiměřeném zásahu by šlo uvažovat v případě absence obrany spotřebitelů proti neoprávněnému

zpracování osobních údajů. Zákon však dává spotřebitelům v souladu s čl. 16 obecného nařízení právo brojit proti takovým zásahům a provozovateli stanovuje zřetelnou povinnost údaje za splnění konkrétních podmínek opravit nebo odstranit.

113. Se zpracováním osobních údajů (i finanční povahy) se v dnešní době setkává prakticky každý, téměř každý den a ze strany mnoha různých subjektů. Ve většině těchto případů je určitým (byť typicky málo závažným) způsobem zasahováno do práva na soukromí jednotlivců. Část těchto údajů je zpracovávána ve veřejném zájmu, některé na základě oprávněných zájmů třetích osob, některé na základě výslovného souhlasu, jiné bez něj. V posuzované věci není zpracování osobních údajů podle zákona o ochraně spotřebitele excesivní v tom smyslu, že by zasahovalo nejosobnější sféru spotřebitelů. A to i proto, že jsou o něm podle zákona dopředu informováni, údaje nejsou citlivé ani nejsou zveřejňovány, nýbrž „pouze“ interně zpracovávány za přísných podmínek. Stejně tak nelze odhlédnout od zodpovědnosti vůči sobě i třetím osobám, kterou každý nese při uzavírání smluvních vztahů.

114. Mnoho problémů se splácením dluhů přitom vzniká z tzv. spotřebitelských úvěrů, pročež vznikla otázka, jak předcházet právě nejzávažnějším dopadům takto nesplacených pohledávek. Jeví se příliš přísným, aby prodávající nedisponovali dostatečnou platformou pro skutečně účinné posouzení bonity spotřebitele a spoléhali pouze na informace, které buďto získají přímo od spotřebitele, a nemohou si je tedy dostatečně ověřit, nebo z nichž seznají, že spotřebitel je dávno předlužen. V opačném případě by byla nepřiměřená povinnost prodávajících důsledně prověřovat úvěruschopnost spotřebitelů, která plní právě preventivní funkci, a jejíž realizace by se tak stala značně omezenou. I vzhledem k nastíněné společenské realitě nelze v napadeném ustanovení spatřovat natolik závažný hodnotový konflikt nebo natolik intenzivní zásah do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny, který by vzhledem k legitimitě účelu, vhodnosti a potřebnosti bylo možné shledat nepřiměřeným.

115. V jiných zemích lze nalézt obdobné registry reagující na aktuální problémy při uzavírání smluv o spotřebitelském úvěru. I v těchto registrech jsou zpracovávány osobní údaje bez souhlasů spotřebitelů, a to někdy i po delší dobu, než je tomu podle § 20z zákona o ochraně spotřebitele. Ani tuto dobu zpracování nepovažuje Ústavní soud vzhledem k délce trvání závazků z úvěrových smluv za nepřiměřenou.

116. Napadené ustanovení nezasahuje do samé podstaty základního práva na ochranu soukromí jednotlivce, jímž je požadavek respektu k svěbytnému uspořádání života, jehož jednou z hlavních funkcí je zachování autonomie jednotlivce. Nepředstavuje ani zásah, který by si žádal ochranu před „všude přítomnou veřejnou mocí“. Přiměřený je posuzovaný zásah též proto, že osobní údaje nejsou více rozšiřovány, nýbrž sdíleny pouze úzce pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele. Nejsou tak vůbec součástí sféry, v níž by nebyly relevantní nebo v níž by mohlo dojít k závažné újmě spotřebitele.

117. S dosud vyloženým se pojí i požadavek na záruky a účinnou ochranu před zneužitím evidovaných osobních údajů a povinnost provozovatelů neoprávněně vedené údaje opravit nebo odstranit. V tomto ohledu disponují spotřebitelé několikerými oprávněními. Mimo práva plynoucího z obecné právní úpravy ochrany osobních údajů mají podle § 20z odst. 9 zákona o ochraně spotřebitele provozovatelé povinnost odstranit z registru všechny údaje týkající se spotřebitele o závazcích, u nichž nedošlo k prodlení. Podle odstavce 14 pak provozovatelé musejí opravit údaje nepřesné nebo nesprávné. I tyto základní záruky tak zákon stanovuje.

118. Jsou-li v registru i přes znění zákona neoprávněně evidovány osobní údaje spotřebitelů, mají dotčení spotřebitelé možnost se obrátit na úřad nebo na soud. To se koneckonců také děje a i toto řízení je toho důkazem. Nebylo přitom zjištěno, že by k takovým pochybením docházelo ve značné míře, ani není důvod se domnívat, že by to případně bylo důsledkem neústavnosti přezkoumávané právní úpravy. Orgány státu, především úřad a soudy, se přitom nemohou vzdát povinnosti účinné kontroly postupů

provozovatelů při vykonávání jejich práv a plnění povinností podle napadeného ustanovení a pravidel s ním souvisejících. I ony se musejí snažit zabránit neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům a jejich neoprávněnému zpracování, jakož i jinému zneužití. Napadené ustanovení, které podstatně, avšak ještě stále přiměřeně vzhledem k důležitosti sledovaných cílů, zasahuje do ústavně zaručeného práva spotřebitelů na informační sebeurčení, nezavazuje stát povinnosti ochránit neoprávněně zpracovávané osobní údaje. Orgány státu musejí účinně postihovat rovněž přestupky a správní delikty provozovatelů a prodávajících v případě nedodržení podmínek pro vedení a získávání informací obsažených v registru podle rozsáhlé právní úpravy ochrany osobních údajů.

119. Ústavní soud neztratil ze zřetele, že jde v posuzované věci o značný zásah do soukromí spotřebitelů, který nemůže být v materiálně pojatém právním státě brán samozřejmě, a je třeba jej důsledně a pečlivě zvažovat. Současně ale připomíná, že provozovatelé mohou s prodávajícími sdílet zpracovávané údaje jen za dodržení poměrně přísných a konkrétních pravidel. Nadto nejde o uveřejnění osobních údajů ani nemohou být s prodávajícími sdíleny tzv. citlivé osobní údaje; nejsou tak předmětem přezkumu případy, které je v rámci omezení práva na soukromí nutno posuzovat nejprísněji.

120. Pro výše uvedené nelze dospět k závěru, že by ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny zákonodárce nešetřil podstatu a smysl práva na informační sebeurčení, ani že by toto právo bylo nepřiměřeně omezeno, ani že by dané omezení mělo být zneužíváno k jiným než stanoveným účelům. Naopak dospěl Ústavní soud k závěru, že věta čtvrtá napadeného ustanovení představuje závažný, ale přiměřený zásah do ústavně zaručeného práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, který je mimo jiné i vzhledem k počtu vedených exekučních a insolvenčních řízení ústavně souladnou reakcí zákonodárce na nutnost řešení této nelibé společenské situace, konformní i s čl. 8 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 2 Listiny EU.

VII.c Ústavnost § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele

121. Podle skupiny senátorů by šetrnějším způsobem vedení informační databáze bylo její svěření prodávajícím. Platná úprava umožňuje, aby údaje o spotřebiteli disponovali bez jeho souhlasu provozovatelé, kteří s ním nepřišli do přímého právního vztahu a styku. To dle skupiny senátorů může vést k vyprázdnění práva spotřebitelů na ochranu soukromí a osobních údajů.

122. Ústavní soud skupině senátorů přisvědčuje potud, že o určitý zásah do základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny jde pouze v tom smyslu, že osobní údaje spotřebitelů jsou zpracovávány třetím subjektem, s nímž spotřebitelé nejsou v přímém právním vztahu.

123. Smyslem věty třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je prostřednictvím požadavků v ní obsažených zajistit, aby registr vedl do jisté míry nezávislý subjekt. Proto je rozumné, je-li jím osoba, jejímž primárním cílem není dosažení zisku ani není v přímém vztahu s danými spotřebiteli. Tento cíl považuje Ústavní soud vzhledem k výše uvedenému smyslu vedení registru za legitimní. Za předpokladu zpracovávání osobních údajů vůbec se jeví bezpečnějším oddělit tuto činnost od obchodněprávních vztahů, do kterých spolu vstupují spotřebitelé a prodávající.

124. Co se týče vhodnosti, je věta třetí § 20z odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele nepochybně schopna dosáhnout uvedeného cíle. A to na základě prostého znění napadené právní úpravy, neboť ta bez ohledu na potřebnost (šetrnost) nebo přiměřenost zásahu do základního práva odděluje subjekt vedoucí registr od subjektu, který údaje využívá při posouzení poskytnutí úvěru spotřebiteli.

125. V rámci hodnocení potřebnosti stojí proti sobě dvě, resp. tři varianty. Kromě vedení registru prodávajícími anebo soukromou osobou lze uvažovat i o svěření této činnosti orgánu státu. Posledně uvedená, *prima facie* „bezpečnější“ varianta však přísně vzato nemá

hlubší opodstatnění. Výše bylo uvedeno, že i tzv. bankovní registry jsou vedeny soukromými společnostmi a stejná praxe panuje i v okolních zemích, přičemž není úkolem veřejné moci obecně zajišťovat zpracování osobních údajů. Úkolem orgánů veřejné moci je především poskytovat efektivní ochranu proti jejich neoprávněnému shromažďování, zveřejňování nebo zneužití, jak bylo uvedeno výše a jak je tomu i v posuzované věci. Skutečnost, že samotný registr je veden soukromou osobou, orgány veřejné moci příslušných pravomocí nezbavuje.

126. Podle Ústavního soudu nelze přisvědčit námitce skupiny senátorů, že šetrnější by bylo svěřit registr prodávajícím, kteří v dané oblasti podnikají. Osobními údaji sice v důsledku platné úpravy disponují i provozovatelé, nicméně právě osoba, která prodávajícím sama není, založená nikoli za účelem podnikání a neúčastníci se vlastních obchodněprávních vztahů se spotřebiteli by měla disponovat většími zárukami před zneužitím evidovaných informací. V rukou prodávajících by naopak hrozilo nebezpečí manipulace s údaji, které by měly být sdíleny s jejich přímou konkurencí. V případě nemožnosti sdílení vedených údajů by pak šlo jen obtížně dostat účelu dané úpravy, neboť prodávající by měli v takovém případě informace pouze o závazcích jejich klientů k nim. O nešetrnosti zásahu by šlo uvažovat např. za situace, v níž by provozovatelem byl subjekt nijak nezainteresovaný, nacházející se zcela mimo rámec vztahů mezi prodávajícím a spotřebitelem. Podle § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele jde však o subjekt založený právě za účelem vedení registru, nadto podle souvisejících ustanovení zákona o ochraně spotřebitele s prodávajícími ve smluvním vztahu, v jehož rámci musejí být upraveny další záruky ochrany sdílených údajů. Lze tak mít za to, že jde o subjekt specializovaný. Ústavní soud dospěl k závěru, že jde o opatření vzhledem ke sledovanému cíli potřebné.

127. Podle Ústavního soudu jde v případě § 20z odst. 1 věty třetí zákona o ochraně spotřebitele o minimální a přiměřený zásah do práva podle čl. 10 odst. 3 Listiny, neboť v žádném svém aspektu nezasahuje do podstaty práva na informační sebeurčení ani práva na soukromí v širším smyslu a v žádném ohledu významně, natož nepřiměřeně nezasahuje do ústavně zaručených práv a svobod.

VIII. Závěr

128. Napadené ustanovení splňuje požadavky plynoucí z principu proporcionality. Přestože jde o oblast citlivou a zásahy do základních práv (byť legitimní) je třeba vnímat jako závažné, dospěl Ústavní soud k závěru, že v posuzované věci je napadená úprava vhodná, potřebná i přiměřená a sleduje legitimní a v moderní společnosti důležitý cíl.

129. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrhy městského soudu i skupiny senátorů zamítl. Napadená právní úprava splňuje požadavek přiměřenosti zásahu do práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů ve světle čl. 10 odst. 3 Listiny a navazující judikatury Ústavního soudu i ESLP a lze ji vyložit ústavně souladným způsobem, slučitelným i s čl. 8 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 2 Listiny EU.

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Zemánka k odůvodnění nálezu

S výrokem nálezu souhlasím, ne však plně s „evropským“ rozměrem jeho odůvodnění, k němuž jsem svým dílem přispěl, ale přesto mám nad jeho rámec ještě tyto doplňující připomínky:

„Evropská“ doktrína Ústavního soudu inspirovaná jeho nálezy z doby těsně po vstupu České republiky do Evropské unie je založena – podobně jako doktríny ústavních soudů v řadě dalších členských států – na tezi, podle níž unijní právo není jako celek referenčním kritériem (abstraktního ani konkrétního) přezkumu ústavnosti vnitrostátních norem [srov.

přehled např. in: D. PARIS. Constitutional Courts as European Union courts: The current and potential use of EU law as a yardstick for constitutional review. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, Vol. 24(6), s. 792–821].

Pod vlivem poznání, že právní stát a základní práva jednotlivců nelze v procesu postupného sjednocování Evropy účinně zajistit bez unijní dimenze jejich ochrany, reinterpretovaly některé ústavní soudy vymezení své pravomoci jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (u nás v čl. 83 Ústavy) směrem vstřícným k vnímání svého postavení jako součásti – ve funkčním smyslu – víceúrovňového ústavního celku. Příkladem budiž poukázáno na porušení práva na zákonného soudce opomenutím vnitrostátního soudu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, kvalifikované pro rozpor s čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako ústavní delikt [u nás např. nálezy sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57), sp. zn. III. ÚS 2782/14 ze dne 20. 11. 2014 (N 213/75 SbNU 385)].

Zdrojem podnětů k prohloubení vztahu mezi unijním právem a právem členských států je pak vnitrostátní reflexe Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), která je podle svého čl. 51 odst. 1 „určena“ členským státům, „výhradně pokud uplatňují právo Unie“. Relevance tohoto „určení“ je profilující pro nastavení vztahu mezi oběma lidskoprávními katalogy. „Prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“ volí sice členské státy autonomně (čl. 19 odst. 1 třetí věta Smlouvy o Evropské unii), avšak s respektem k postavení Soudního dvora Evropské unie, který „[z]ajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv“ (druhá věta téhož ustanovení). Vnitrostátní soudy v první řadě usilují o eurokonformní výklad domácího standardu lidskoprávní ochrany s ohledem na požadavky kladené Listinou EU [její „prozařování“ podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) – cukerné kvóty III]. Ukáže-li se však, že interpretací žádoucí soulad zajistit nelze, protože úroveň ochrany poskytované Listinou EU je intenzivnější, klade se otázka přímého použití vyššího, tedy unijního standardu a nepoužití standardu vnitrostátního. Přestože k takovému řešení zavazuje čl. 53 Listiny EU, není postup Ústavního soudu dosud konsolidován (srov. kritické hodnocení M. SVOBODOVÉ. Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR. In: Devět let závaznosti Listiny základních práv EU – vliv na vnitrostátní normotvorbu, aplikace soudy členských států EU a další souvislosti. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 4/2018, s. 63). Posuzovaná věc nabízela příležitost k posunu „evropské“ doktríny Ústavního soudu v tomto směru, ta však nebyla bezezbytku využita. Praktická aplikace „evropské“ doktríny Ústavního soudu vyžaduje totiž diferencovaný přístup.

Má-li dojít k zajištění plného účinku (l'effet utile) předpisu unijního práva na národní úrovni, bude případné přímé použití Listiny EU záležet na tom, jakou míru své vnitrostátní návaznosti předpis unijního práva připouští. Jinými slovy řečeno, zda půjde o předpis plně harmonizovaný a v tom rozsahu i přímo použitelný či o předpis ponechávající prostor k další vnitrostátní normotvorbě.

Referenčním hlediskem ústavního přezkumu vnitrostátní normy, implementující ne plně harmonizovaný unijní předpis, jsou základní práva podle Listiny. Nevykoná-li unijní zákonodárce sdílenou pravomoc Evropské unie zcela, tedy neusiluje-li o bezvýhradně použitelnou, jednotnou úpravu a ponechá-li členským státům prostor k vlastní normotvorbě, připouští jistou rozmanitost i v rovině lidskoprávní. Lze mít za to, že úroveň ochrany stanovená Listinou EU je tak zajišťována prostřednictvím národního katalogu. Pro případné opuštění předpokladu přípustné rozmanitosti lidskoprávní ochrany by musely být dány dostatečné konkrétní důvody.

Naproti tomu, se zřetelem k aplikační přednosti unijního práva, není při ústavním přezkumu adaptační normy k plně harmonizovanému a přímo použitelnému předpisu unijního

práva dán předpoklad uplatnění rozmanitosti lidskoprávní ochrany, a proto prvořadým směrodatným referenčním kritériem přezkumu není národní, nýbrž unijní lidskoprávní standard, za podmínky, jejíž splnění bude předmětem důkazu podaného ve smyslu čl. 53 Listiny EU, že úroveň ochrany jím poskytované nebude nižší než úroveň podle standardu vnitrostátního. K ověření této úrovně jako předběžné otázky slouží Ústavnímu soudu řízení podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Takový závěr se podává v komparativním pohledu např. z usnesení německého Spolkového ústavního soudu ze dne 1. 11. 2019 sp. zn. 1 BvR 276/17 (právo být zapomenut II) a lze jej dedukovat i z obecného hodnocení Listiny EU jako standardu hodnotově srovnatelného s domácím katalogem, odkazovaného v čl. 6 Smlouvy o Evropské unii jako součásti Lisabonské smlouvy v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.).

V posuzované věci, na pozadí plně harmonizovaného přímo použitelného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), nelze absenci „jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“ jako základu pro zpracování osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny kompenzovat pouze výkladem tohoto ustanovení, zohledňujícím čl. 8 odst. 2 Listiny EU, kde taková podmínka zpracování osobních údajů naopak přítomna je. Namísto bylo odkázat na čl. 8 odst. 2 Listiny EU přímo.

Č. 203**Nárok na úhradu nákladů vzniklých při bráně zmocněnce
(sp. zn. III. ÚS 1255/18 ze dne 3. listopadu 2020)**

Byl-li poškozenému jím uplatněný nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích alespoň zčásti přiznán, má v rámci náhrady nákladů nárok na úhradu nákladů vzniklých při bráně zmocněnce. Podmínkou však je, že musí jít o náklady „účelně“ vynaložené.

Přitom je ve smyslu § 154 odst. 1 tr. řádu třeba hodnotit jak potřebnost jednotlivých úkonů právní služby, tak i přiměřenost výše sazby za úkon (v porovnání s výší sazby za jeden úkon právní služby ustanoveného zmocněnce, popř. ustanoveného obhájce), jakož i přiměřenost celkové výše nákladů vůči celkové částce přiznané poškozenému na náhradu újmy, a to s ohledem na konkrétní okolnosti případu a jejich případný dopad na odsouzeného.

V případě, že soud shledá celkovou výši nákladů nepřiměřenou, může použít korektivů § 12a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), kterým se nejprve stanoví sazba odměny, jež se vztahuje obecně k danému typu zastupování, poté případně § 12 odst. 4 advokátního tarifu, kdy dojde k redukci o 20 % u odměny za každý úkon právní služby. Svůj postup však musí řádně odůvodnit. Jestliže si právní zástupci účtovali odměnu za každého poškozeného zvlášť, byť šlo o totožný nárok, je třeba zvážit udržitelnost takového postupu z hlediska principů profesní etiky.

Nezvážily-li soudy uplatnění horního limitu sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby stanovený v § 12a odst. 2 advokátního tarifu, porušily stěžovatelovo základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatele D. P., zastoupeného Mgr. Tomášem Greplem, advokátem, sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 18. ledna 2018 č. j. 55 To 350/2017-761, č. j. 55 To 351/2017-764, č. j. 55 To 352/2017-767, č. j. 55 To 353/2017-770 a č. j. 55 To 354/2017-773 a ze dne 19. června 2018 č. j. 68 To 133/2018-886 a I. výrokům usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 18. září 2017 č. j. 4 T 215/2015-708, č. j. 4 T 215/2015-713, č. j. 4 T 215/2015-715, č. j. 4 T 215/2015-717 a č. j. 4 T 215/2015-719 a ze dne 29. března 2018 č. j. 4 T 215/2015-867, za účasti Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a Okresního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a 1) J. K., 2) H. K., 3) J. K., 4) J. K., 5) R. K., 6) V. N., 7) G. N., 8) R. N., 9) J. P. a 10) D. P. jako vedlejších účastníků, takto:

I. Usneseními Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 18. ledna 2018 č. j. 55 To 350/2017-761, č. j. 55 To 351/2017-764, č. j. 55 To 352/2017-767, č. j. 55 To 353/2017-770 a č. j. 55 To 354/2017-773 a ze dne 19. června 2018 č. j. 68 To 133/2018-

-886 a I. výroky usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 18. září 2017 č. j. 4 T 215/2015-708, č. j. 4 T 215/2015-713, č. j. 4 T 215/2015-715, č. j. 4 T 215/2015-717 a č. j. 4 T 215/2015-719 a ze dne 29. března 2018 č. j. 4 T 215/2015-867 došlo k porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 18. ledna 2018 č. j. 55 To 350/2017-761, č. j. 55 To 351/2017-764, č. j. 55 To 352/2017-767, č. j. 55 To 353/2017-770 a č. j. 55 To 354/2017-773 a ze dne 19. června 2018 č. j. 68 To 133/2018-886 a I. výroky usnesení Okresního soudu v Olomouci ze dne 18. září 2017 č. j. 4 T 215/2015-708, č. j. 4 T 215/2015-713, č. j. 4 T 215/2015-715, č. j. 4 T 215/2015-717 a č. j. 4 T 215/2015-719 a ze dne 29. března 2018 č. j. 4 T 215/2015-867 se ruší.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavnímu soudu byla dne 6. 4. 2018 doručena ústavní stížnost sp. zn. III. ÚS 1255/18, kterou se stěžovatel domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) ze dne 18. 1. 2018 č. j. 55 To 350/2017-761, č. j. 55 To 351/2017-764, č. j. 55 To 352/2017-767, č. j. 55 To 353/2017-770 a č. j. 55 To 354/2017-773 a I. výroky usnesení Okresního soudu v Olomouci (dále též jen „okresní soud“) ze dne 18. 9. 2017 č. j. 4 T 215/2015-708, č. j. 4 T 215/2015-713, č. j. 4 T 215/2015-715, č. j. 4 T 215/2015-717 a č. j. 4 T 215/2015-719.

2. Ústavnímu soudu byla dne 11. 9. 2018 doručena ústavní stížnost sp. zn. I. ÚS 3057/18, kterou stěžovatel navrhuje zrušit usnesení krajského soudu ze dne 19. 6. 2018 č. j. 68 To 133/2018-886 a I. výrok usnesení okresního soudu ze dne 29. 3. 2018 č. j. 4 T 215/2015-867.

3. V obou ústavních stížnostech stěžovatel tvrdil, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod zakotvených v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

4. Usnesením Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. III. ÚS 1255/18, I. ÚS 3057/18 byly uvedené ústavní stížnosti spojeny ke společnému řízení s tím, že budou nadále vedeny pod sp. zn. III. ÚS 1255/18.

5. Z vyžádaného spisu, obsahu ústavních stížností a listin k nim přiložených se podává, že I. výroky napadených usnesení okresního soudu byla podle § 154 odst. 1 a § 155 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“) ve spojení s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, stěžovateli jako odsouzenému uložena povinnost zaplatit poškozeným náklady potřebné k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody včetně nákladů vzniklých přihráním zmocněnce poškozených. Výroky II byl ve zbytku návrh na úhradu nákladů vzniklých přihráním zmocněnce zamítnut.

6. Krajský soud shora označenými usneseními následné stížnosti stěžovatele podle § 148 odst. 1 písm. c) tr. řádu zamítl.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do jeho práva vlastnit majetek, práva na soudní a jinou právní ochranu a práva na spravedlivý proces. Má za to, že pro náhradu nákladů poškozených ve výši přiznané napadenými usneseními zjevně nebyly splněny zákonné podmínky, neboť vznik těchto nákladů nebyl

soudem zkoumán a spolehlivě v konkrétní výši zjištěn. S poukazem na stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 300/2016 ze dne 26. 10. 2016 stěžovatel namítá, že náklady vzniklé přibráním zmocněnce ve smyslu § 154 odst. 1 tr. řádu nebyly v částkách přiznaných v napadených usneseních prokázány. Z tohoto stanoviska sice vyplývá, že soud není oprávněn po poškozených požadovat doložení skutečné úhrady odměny advokátovi, nicméně vyplývá z něj současně povinnost přezkoumat, zda poškozeným vznikl nějaký konkrétní závazek (v konkrétní výši), který by měl být plněn teprve v budoucnu.

8. Podle názoru stěžovatele přiznaná odměna svou zjevně nepřiměřenou výší odporuje požadavku účelnosti. Výše odměny v případě konkrétních nákladových položek je neodpovídající konkrétnímu obsahu právní služby a její složitosti. Ani větší počet zastupovaných osob nemůže být bez dalšího dostatečným důvodem pro násobné navyšování odměny. Individuální odlišnosti právních služeb poskytnutých jednotlivým poškozeným jsou zcela minimální, tj. obsah právní služby se téměř v plném rozsahu zcela překrývá. V případě poškozených byla náhrada přiznávána v podstatném rozsahu za zcela totožné úkony. Obsah aplikovaného pravidla advokátního tarifu (§ 12 odst. 4) nelze dle stěžovatele zpochybnit, jde však o normu podzákonnou, na kterou zákon (tr. řád) ani neodkazuje. Klíčový zákonný požadavek účelnosti tak nemůže být ustanoveními advokátního tarifu nijak dotčen. Soudy se dostatečně nezabývaly u jednotlivých konkrétních úkonů tím, zda byla v důsledku většího počtu klientů vůbec nějak zvýšena náročnost či rozsah právní služby. Neopatřily si tak dostatečné podklady pro posouzení účelnosti nákladů požadovaných k náhradě. Přisouzené částky zcela nepochybně dosahují rozměrů, které lze označit za extrémní.

9. Neústavnost postupu obecných soudů je dle stěžovatele založena především způsobem, jakým se s věcí vypořádal krajský soud, který bez jakéhokoli přijatelného odůvodnění zcela ignoroval, a tedy nijak (byť negativně) nevypořádal zásadní námitky obsažené ve stížnosti (skutečný vznik nákladů na advokáta alespoň v podobě konkrétního závazku vůči němu a účelnost každého jednotlivého nákladu), a ignoroval rovněž relevantní právní úpravu a judikaturu (uvedené stanovisko Nejvyššího soudu). V této souvislosti stěžovatel zmiňuje nález ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 3570/15 (N 149/82 SbNU 371).

10. Stěžovatel poukazuje na závažnost dopadů namítaných pochybení do své osobní sféry, když mu byla uložena náhrada nemajetkové újmy poškozených v celkové výši 4 100 000 Kč a tato částka se zvyšuje o přiznanou náhradu za zastoupení poškozených advokátem v dané věci vůči jedné skupině poškozených o částku 781 309 Kč a druhé skupině poškozených o částku 619 785 Kč. Výsledné milionové částky pak nijak nereflektují majetkové poměry stěžovatele, jde tak o částky s celoživotním dopadem. Stěžovatel je tak přesvědčen, že v jeho trestní věci v adhezním řízení nebyla dodržena jeho ústavně zaručená procesní práva a došlo i k ústavně nekonformnímu použití příslušné právní úpravy.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti

11. Ústavní soud vyzval účastníky řízení i vedlejší účastníky k vyjádření se k ústavní stížnosti, svého práva vyjádřit se však nevyužili.

12. Za poškozené V. N., zemřelého, a J. N., zemřelou, Ústavní soud v řízení o této ústavní stížnosti jedná na základě informací poskytnutých mu Okresním soudem v Olomouci s jejich právním nástupcem V. N., vedlejším účastníkem v tomto řízení.

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 oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona

a contrario), neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

V.1 Obecná východiska

14. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky, dále jen „Ústava“). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu, zda nebyla porušena ústavně chráněná práva a svobody stěžovatele.

15. Ústavní soud ve svých četných rozhodnutích zřetelně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce [srov. nález ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Je tomu tak tehdy, jestliže rozhodování obecných soudů nepřípustně postihuje některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován (a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně je v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při použití práva).

16. Ústavní soud nejprve připomíná, že k náhradě nákladů řízení se ve své rozhodovací praxi opakovaně vyjádřil rezervovaně tak, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity opodstatňující indikaci porušení základních práv a svobod. Ústavní soud při posuzování problematiky nákladů řízení, tj. problematiky ve vztahu k předmětu řízení před soudy vedlejší, postupuje nanejvýš zdrženlivě a ke zrušení napadeného výroku o nákladech řízení přistupuje pouze výjimečně, například zjistí-li extrémní rozpor s principy spravedlnosti nebo bylo-li zasaženo i jiné základní právo [srov. např. nález ze dne 12. 5. 2004 sp. zn. I. ÚS 653/03 (N 69/33 SbNU 189) nebo usnesení ze dne 28. 6. 2012 sp. zn. II. ÚS 2135/12].

17. K povaze adhezního řízení Ústavní soud v obecné rovině podotýká, že ačkoliv toto nesporně je součástí trestního řízení a jeho výsledek je závislý na vyslovení viny obžalovaného, vykazuje specifika, jež je od části trestního řízení, v níž je rozhodováno o vině obžalovaného, podstatně odlišují. Jeho předmětem je totiž náhrada škody jako soukromoprávní nárok poškozeného, a přestože má poškozený v mnohých případech usnadněné důkazní postavení v otázce vzniku škody, je vždy povinen dokázat výši vzniklé škody. Pakliže nejsou odstraněny pochybnosti o skutečné výši vzniklé škody, soud obžalovanému neuloží povinnost k její náhradě a odkáže poškozeného na uplatnění nároku v občanském soudním řízení. Význam obhájce obžalovaného v trestním řízení je nesporný, nelze jej však poměřovat s významem zmocněnce poškozeného v adhezním řízení, neboť se jejich úloha v řízení podstatně liší, když každý z nich hájí zcela jiný zájem svého mandanta.

18. Při rozhodování o náhradách zmocněnců poškozených v trestním řízení již Ústavní soud také několikrát zdůraznil, že nastavení výše odměn za právní zastoupení je úkolem normotvůrce, který svou představu o vhodné úpravě jejich výpočtu vtělí do textu právního předpisu. Není přitom úkolem Ústavního soudu, aby normotvůrcem přijaté řešení bez dalšího hodnotil. Pravidlo určení tarifní hodnoty pro výpočet odměny zmocněnce poškozeného v trestním řízení pro účely stanovení náhrady nákladů řízení je obsaženo v advokátním tarifu. Výpočet výše odměny zmocněnce poškozeného v trestním řízení se liší v závislosti na tom, zda jde o zmocněnce ustanoveného nebo zmocněnce poškozeným zvoleného. V těchto případech ve výsledku může dojít k podstatně odlišné výši přiznané náhrady pro zmocněnce

ustanoveného oproti zmocněnci zvolenému. Stejně tak může být výše přiznaných nákladů pro zmocněnce (v jeho prospěch) nepoměrná k výši přiznaných nákladů obhájci obviněného v trestním řízení, přestože platí výše řečené, že význam obhájce obžalovaného a zmocněnce poškozeného v trestním řízení je nesouměřitelný.

19. Náhrada nákladů adhezního řízení je obecně upravena v § 154 tr. řádu, podle něhož platí, že byl-li poškozenému alespoň zčásti přiznán nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích, je odsouzený, jemuž byla povinnost k náhradě škody nebo nemajetkové újmy v penězích uložena, povinen nahradit poškozenému též náklady potřebné k účelnému uplatnění tohoto nároku v trestním řízení, a to včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce. Z uvedeného je zřejmé, že předmětem náhrady nejsou všechny náklady, které poškozenému v souvislosti s uplatněním nároku na náhradu škody nebo nemajetkové újmy vznikly, nýbrž pouze náklady vynaložené účelně. Ústavní soud k rozhodování obecných soudů o nákladech řízení, zejména pak v adhezním řízení, opakovaně zdůrazňuje, že zde je maximálně zdrženlivý, a to i právě s ohledem na tu skutečnost, že má být poskytována náhrada nákladů toliko účelně vynaložených. I přes široký prostor pro úvahu, který zákon v tomto směru soudům poskytuje a který v sobě skrývá nebezpečí nejednotnosti posuzování otázky nákladů řízení v judikatuře obecných soudů, zde nicméně zůstává zachován požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí [srov. např. nález ze dne 29. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767)].

20. Účelem odůvodnění soudního rozhodnutí je především seznámit účastníky řízení s úvahami, na nichž soud založil své skutkové a právní závěry. Jeho nezbytný rozsah se přitom odvíjí od předmětu a povahy řízení, jakož i návrhů a argumentů uplatněných účastníky, s nimiž se soudy musí adekvátně vypořádat [nález ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565), nález ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3754/19 (N 95/100 SbNU 130), bod 10, nebo z poslední doby nález ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3555/19 (N 156/101 SbNU 89)]. Nejsou-li zřejmé důvody soudního rozhodnutí, svědčí to o libovůli v soudním rozhodování, která je v rozporu se zásadou právního státu [viz např. nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. II. ÚS 169/09 (N 43/52 SbNU 431)].

21. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí obecných soudů zároveň odpovídá právu na soudní ochranu zaručenému v čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny (a principu vyloučení libovůle) [viz např. nález ze dne 21. 1. 2014 sp. zn. IV. ÚS 2468/11 (N 6/72 SbNU 83) či nález ze dne 2. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 3411/19 (N 115/100 SbNU 299), bod 19]. Rozsah, v jakém se povinnost soudu odůvodnit rozhodnutí aplikuje, může být různý podle povahy rozhodnutí a musí být stanoven s ohledem na okolnosti případu. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom vyplývá, že ačkoli čl. 6 odst. 1 Úmluvy zavazuje soudy, aby svá rozhodnutí řádně odůvodňovaly, nelze jej chápat tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 12. 2014 ve věci *Emel Boyraz proti Turecku*, č. stížnosti 61960/08, bod 74).

22. Ústavní soud připomíná, že povinnost uhradit nepřiměřeně vysoké náklady odporuje požadavku účelnosti (§ 154 odst. 1 tr. řádu) a tím, komu je uložena, je odsouzený pachatel trestného činu, jehož postih je takovým postupem obecných soudů ještě nepřiměřeně umocněn. Jinými slovy, je tak třeba vždy vážit, zda odměna nepřesahuje rozumnou míru účelnosti, kterou je třeba poměřovat mimo jiné i výší přiznané náhrady újmy (usnesení ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 1266/18).

23. V této souvislosti Ústavní soud dále podotýká, že za určitých podmínek připouští výklad advokátního tarifu, podle něhož jsou na určení výše odměny zvoleného zmocněnce poškozených uplatněna kritéria pro určení výše odměny ustanoveného zmocněnce poškozených, a jeho judikatura je v tomto směru již ustálena (srov. usnesení ze dne 2. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 1137/19, ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 1404/18, ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3103/17 a ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 1266/18). Postup, jímž soud použije

ustanovení advokátního tarifu určená pro ustanoveného zmocněnce poškozených na situaci zvoleného zmocněnce poškozených, musí být řádně a dostatečně individuálně odůvodněn (usnesení ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. II. ÚS 4103/18, bod 24).

24. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží advokátovi za společné úkony při zastupování více osob mimosmluvní odměna za každou zastupovanou osobu, avšak snížená o 20 %. Smyslem připuštění postupu podle uvedeného ustanovení advokátního tarifu i u zvoleného zmocněnce poškozeného je reflektovat při rozhodování o přiznání náhrady nákladů poškozených souvisejících s přibráním zmocněnce, který zastupuje více poškozených, skutečnost, že tento při poskytování právních služeb každému z nich vychází z určité penza informací o celém případě, které mu jeho práci usnadňují, neboť z tohoto jednou nabytého penza čerpá do určité míry při poskytování právních služeb všem jednotlivým poškozeným. To zmenšuje potřebné úsilí na každý úkon právní služby v porovnání se situací, v níž takový zmocněnec zastupuje několik poškozených ve zcela samostatných, nijak nesouvisejících trestních řízeních, v nichž musí všechny informace nastudovat u každého případu zvlášť [srov. např. náleze ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 146/20 (N 128/100 SbNU 405), bod 19, nebo usnesení ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. II. ÚS 4103/18, bod 18 odůvodnění].

25. Ústavní soud dále připomíná, že vedle § 12 odst. 4 advokátního tarifu lze souběžně použít § 12a advokátního tarifu, kdy se při stanovení výše mimosmluvní odměny v konkrétním případě nejprve stanoví sazba této odměny, jež se vztahuje obecně k danému typu zastupování (tj. použije se § 12a advokátního tarifu), a až poté se případně aplikuje § 12 odst. 4 advokátního tarifu, tj. dojde k další redukci o 20 % (srov. náleze ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 146/20, bod 19 odůvodnění, nebo usnesení ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. I. ÚS 3780/19). Smyslem připuštění postupu dle § 12a advokátního tarifu i v případech zvolených zmocněnců poškozených je pak umožnit korigování celkové nepřiměřené výše přiznané náhrady nákladů v souvislosti se zvoleným zmocněncem poškozeného, který si vynucuje z praktického hlediska právě ne vždy exaktně rozlišitelný podíl individualizovaného úsilí zmocněnce více poškozených vůči každému z jeho zmocnitelů, daný individuálními poměry každého z nich (např. prokazování specifických dopadů trestného činu do života jednotlivých poškozených), oproti podílu úsilí, které vůči nim takový zmocněnec vynakládá jako skupině. V této rovině je zmocněncovo úsilí vůči každému z poškozených stejné a vychází naopak ze společných skutečností uplatnitelných na věc každého z nich stejně [např. stejná právní argumentace, stejná komunikace s obviněným v průběhu řízení ohledně dobrovolné náhrady škody, zastupování všech při hlavním líčení, stejné skutkové okolnosti vzniku škody či nemajetkové újmy atd. (srov. shora zmíněné usnesení sp. zn. II. ÚS 4103/18, bod 19 odůvodnění)].

26. Podíl těchto úsilí je z praktického hlediska v individuálních případech exaktně neurčitelný. Ústavní soud proto nemohl (viz bod 20 odůvodnění zmíněného usnesení) zasáhnout proti postupu obecných soudů, který vychází na podkladě individualizovaných okolností každého jednotlivého případu z výše uvedených korektivů snižujících částku odměny zmocněnce za každý úkon právní služby. K tomu dochází úplně stejně jako u obhájců více obviněných, kde se tyto korektivy uplatňují fakticky ze zcela stejných důvodů. Nejde tedy o nějakou zvláštní aplikační svévoli specificky toliko vůči zmocněnci poškozených.

27. Ústavní soud pak s odvoláním na zmíněné usnesení (bod 21 odůvodnění) především zdůraznil, že v případě jednoho zmocněnce více poškozených osob v jednom trestním řízení je tak třeba vždy vyvažovat mezi oprávněnými zájmy těchto poškozených na náhradu jejich nákladů trestního řízení vzniklých v souvislosti s přibráním zmocněnce a oprávněným zájmem odsouzeného neplatit na náhradě těchto nákladů částku nepřiměřenou úsilí, které zmocněnec poškozených v jejich prospěch vynaložil.

28. Konstrukce uplatnění úpravy výpočtu odměny ustanoveného zmocněnce poškozených v poměru k výpočtu odměny smluvního zmocněnce není vázána na účelnost jednotlivých úkonů právních služeb, pouze je v případě nepřiměřenosti přiznání odměny v plné výši u každého úkonu zkrácena příslušným způsobem. U každého takového úkonu právní služby je tak vždy i při tomto postupu reflektováno individualizované úsilí, které musí zmocněnec poškozeného vynaložit vzhledem ke konkrétním specifickým nárokům uplatňovaných každým ze společně zastupovaných poškozených. Účelnost každého jednotlivého úkonu právní služby poskytnutého společným zmocněncem poškozených každému z nich ještě neznamená, že celkové náklady poškozených v trestním řízení, spočívající v odměně jejich zmocněnce, musí být již jen z tohoto důvodu vůči odsouzenému přiměřené vzhledem k úsilí vynaloženému tímto zmocněncem. Ústavní soud s poukazem na body 27 a 29 odůvodnění zmíněného usnesení konstatoval, že pokud tedy i v takovém případě, v němž obecný soud nepovažuje žádný úkon právní služby poskytnuté společným zmocněncem poškozeným za neúčelný, ale přesto v individuálním případě na základě konkrétně odůvodněných skutečností dovodí jejich celkovou nepřiměřenost a aplikuje na jejich náhradu ustanovení § 12 odst. 4 a § 12a advokátního tarifu, není takový postup porušením ústavně zaručených základních práv společně zastupovaných poškozených na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny.

V.2 Aplikace obecných závěrů na posuzovanou věc

29. Z odůvodnění napadených rozhodnutí se podává, že okresní soud přiznal poškozeným náklady potřebné k účelnému uplatnění jejich nároků na náhradu škody, které jim vznikly přibráním zmocněnkyně poškozených K., a to advokátky Mgr. Olgy Hudcové, na základě jejího vyúčtování, s výjimkou odměny a režijního paušálu za vyjádření ve věci nemajetkové újmy ze dne 24. 9. 2015. Cestovní výdaje a náhrada za promeškaný čas pak byly zmocněnkyni přiznány za všechny poškozené pouze jednou. Stejně tak v případě druhé skupiny poškozených N. a P. byl jejich zmocněnci JUDr. Jiřímu Novákovi rovněž návrh na úhradu nákladů zčásti (byť v zanedbatelné částce) u cestovních výdajů zamítnut. V dané věci byl použit § 12 odst. 4 advokátního tarifu, v důsledku čehož došlo ke snížení mimosmluvní odměny o 20 %.

30. Krajský soud se se závěrem okresního soudu ztotožnil, když v případě poškozených K. v bodě 7 napadených usnesení provedl výčet předchozích soudních řízení s poukazem na skutečnost, že se zemřelí poškození nikterak nepodíleli na spáchání trestného jednání stěžovatele. V rovině úvah o jejich spoluzavinění v občanskoprávním vztahu, a tedy o přiměřené výši peněžního zadostiučinění, pak nebylo dostatečně prokázáno, že by si poškození museli být vědomi u stěžovatele stavu ovlivnění alkoholem v okamžiku, kdy nasedali k němu do automobilu. V bodě 8 pak krajský soud potvrdil aktivní účast zmocněnkyně na jednotlivých uvedených řízeních a konstatoval řádné vyúčtování nákladů (pouze jedno vyúčtování cestovních výdajů a náhrady za promeškaný čas). K navrhovaným úpravám náhrad stěžovatelem podle § 154 odst. 2 tr. řádu by pak dle krajského soudu mohlo dojít toliko v případě, kdyby poškozeným nebyl přiznán nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích. K tomu však dle krajského soudu nedošlo. I v případě poškozených N. a P. potvrdil krajský soud výpočet odměny dle advokátního tarifu, dále konstatoval, že vyúčtované úkony zmocněnce JUDr. Jiřího Nováka byly provedeny, za zastupování více poškozených byla mimosmluvní odměna podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu snížena o 20 % a rovněž jako správné vyhodnotil i jedno vyúčtování cestovních výdajů a náhrady za promeškaný čas za všechny poškozené.

31. Ústavní soud nemohl přehlédnout, že stěžovatel ve stížnostech proti I. výroku rozhodnutí okresního soudu mimo jiné namítal, že přiznaná odměna svou zjevně nepřiměřenou výší odporuje požadavku účelnosti, přičemž poukazoval rovněž na extrémní

výši částky za úkon právní služby násobené počtem klientů. V ústavní stížnosti pak tvrdil, že krajský soud se jím ve stížnostech vznesenými námitkami dostatečně či vůbec nevypořádal.

32. Ústavní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí obecných soudů o přiznání náhrady nákladů poškozeným vzniklých (nejen) přibráním zmocněnce trpí ústavněprávním nedostatkem, a to z následujících důvodů.

33. Ústavní soud zdůrazňuje, že v posuzované věci nikterak nezpochybňuje nárok poškozených na náhradu nákladů vzniklých přibráním zmocněnce jako takový. Jak již bylo řečeno výše, platí totiž, že v případech, kdy poškozenému byl přiznán nárok na náhradu újmy způsobené mu trestným činem, je uložení povinnosti odsouzenému uhradit náklady zmocněnce pravidlem (§ 154 odst. 1 tr. řádu). Jinými slovy, pokud byl poškozenému jím uplatněný nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy v penězích alespoň zčásti přiznán, má v rámci náhrady nákladů nárok na úhradu nákladů vzniklých přibráním zmocněnce vždy (nález ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3555/19, bod 26, shodně viz DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. Trestní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, § 154, bod 6). Podmínkou však je, že musí jít o náklady „účelně“ vynaložené.

34. Z hlediska přezkumu rozhodování obecných soudů o (ne)přiznání náhrady nákladů poškozenému vzniklých (nejen) přibráním zmocněnce Ústavním soudem byla proto stěžejní ta část odůvodnění rozhodnutí obecných soudů, která se zabývá účelností vynaložených nákladů.

35. Z výše uvedeného shrnutí obsahu napadených rozhodnutí je zjevné, že obecné soudy se účelností nákladů na zastoupení zmocněncem ve smyslu § 154 tr. řádu řádně nezabývaly, neboť s ohledem na shora rozvedené vývody rozhodovací praxe Ústavního soudu přiměřenost výše sazby za úkon právní služby a celkové výše nákladů vůči částce přiznané poškozeným na náhradu újmy s ohledem na konkrétní okolnosti případu a jejich dopad na odsouzeného vůbec nezvažovaly. Tato úvaha zcela absentuje jak v odůvodnění napadených rozhodnutí okresního soudu, tak především v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel přitom nepřiměřenost (celkově) přiznaných nákladů vůči částce vzniklé újmy ve stížnostech namítal, přičemž svojí argumentací mířil rovněž na výši částky za úkon právní služby (násobené počtem poškozených), kterou považoval za extrémní. Krajský soud se však s touto jeho relevantní námitkou v odůvodnění svých rozhodnutí řádně nevypořádal, přičemž jeho konstatování o nepoužitelnosti § 154 odst. 2 tr. řádu a o absenci spoluzavinění zemřelých poškozených na trestním jednání stěžovatele není z hlediska požadavku náležitého odůvodnění soudních rozhodnutí dostatečným.

36. Ústavní soud konstatuje, že při rozhodování obecného soudu o tom, zda náklady vzniklé přibráním zmocněnce ve smyslu § 154 odst. 1 tr. řádu jsou účelnými, je třeba hodnotit jak účelnost (potřebnost) jednotlivých úkonů právní služby, tak i přiměřenost výše sazby za úkon právní služby (v porovnání s výší sazby za jeden úkon právní služby ustanoveného zmocněnce, popř. ustanoveného obhájce), ale rovněž přiměřenost celkové výše nákladů vůči celkové částce přiznané poškozenému na náhradu újmy, a to s ohledem na konkrétní okolnosti případu a jejich případný dopad na odsouzeného. Jak bylo již řečeno výše (bod 27), v každém případě jednoho zmocněnce více poškozených v jednom trestním řízení je třeba vždy vyvažovat mezi oprávněnými zájmy těchto poškozených na náhradu jejich nákladů trestního řízení vzniklých v souvislosti s přibráním zmocněnce a oprávněným zájmem odsouzeného neplatit na náhradu těchto nákladů částku nepřiměřenou úsilí, které zmocněnec poškozených v jejich prospěch vynaložil.

37. I v případě, že obecný soud dospěje k závěru o účelnosti jednotlivých úkonů právní služby, nezbavuje ho to výše uvedené povinnosti posoudit přiměřenost výše sazby za úkon právní služby a přiměřenost celkové částky náhrady nákladů vůči celkové částce náhrady škody a nemajetkové újmy. V případě, že shledá celkovou výši nákladů s ohledem na konkrétní okolnosti a případný dopad na odsouzeného nepřiměřenou, může použít zmíněných

korektivů snižujících částku odměny za každý úkon právní služby (bod 25 výše); svůj postup však musí řádně odůvodnit.

38. Jak již bylo konstatováno, a tuto skutečnost nelze pominout, v posuzované věci byl aplikován jeden ze zmíněných korektivů snižujících částku odměny za každý úkon právní služby, a to § 12 odst. 4 advokátního tarifu, čímž bylo do výše přiznané náhrady nákladů zasaženo, když tato byla o 20 % snížena. V tomto ohledu (srov. výklad pod bodem 24) tak použitím tohoto ustanovení byla zohledněna přiměřenost nákladů vzhledem k úsilí vynaloženému zmocněncem, když poskytnuté úkony právních služeb měly společný základ v jediné události u všech poškozených.

39. V této souvislosti Ústavní soud rovněž poukazuje na komentář k § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle kterého „[a]dvokát může několik klientů se společným nárokem považovat za jediného klienta. V takovém případě účtuje odměnu jen jednou a ustanovení § 12 odst. 4 se nepoužije. [...] se někdy vedou debaty o tom, zda způsob výpočtu odměny podle § 12 odst. 4 připadá v úvahu nejen při zastupování či obhajobě dvou a více klientů s různými nároky, ale zda lze takto odměnu navyšovat (ve skutečnosti snižovat, ale účtovat dvakrát), i u klientů se společným nárokem. [...] Advokát by však měl u společného nároku několika klientů vystupujících ve vzájemné shodě vážit takový postup, protože by jeho jednání mohlo být považováno za neetické“ (KOVÁŘOVÁ, D. a kol. Odměna advokáta (komentář). Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2016, str. 221). Jestliže i v daném případě si právní zástupci poškozených účtovali odměnu za každého poškozeného zvlášť, byť šlo o totožný nárok, je tak třeba zvážit udržitelnost takového postupu právního zástupce z hlediska principů profesní etiky (srov. např. usnesení ze dne 1. 9. 2020 sp. zn. II. ÚS 1161/19 či obdobně v nálezu ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3555/19, bod 29). Jak však Ústavní soud v posledně citovaném nálezu dodal, úkolem obecných soudů je aplikovat zákonnou, popř. podzákonnou úpravu ústavně konformním způsobem; případné nedostatky nastavení systému odměn a náhrad advokátů je primárně oprávněno napravit Ministerstvo spravedlnosti, které je k tomu zmocněno (§ 22 odst. 3 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů).

40. Ústavní soud konstatuje, že obecné soudy byly v posuzovaném případě povinny při posuzování účelnosti nákladů na přibrání zmocněnce poškozenými reflektovat veškerá relevantní ustanovení advokátního tarifu, tj. zvážit, zda v daném případě (ne)bylo nezbytné z hlediska posuzování účelnosti nákladů na odměnu zvoleného zmocněnce poškozeného analogicky uplatnit horní limit sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby stanovený v § 12a odst. 2 advokátního tarifu a výši odměny za úkon právní služby tím tzv. „zastropovat“. Takový postup byl namísto tím spíše, když stěžovatel námitku nepřiměřenosti nákladů s poukazem na extrémní výši částky za úkon právní služby vznesl, čímž nepochybně otázku možné aplikace předmětného ustanovení nepřímou nastolil. V této souvislosti nebylo nadto možno přehlédnout skutečnost, že celková výše náhrady nákladů uložená stěžovateli k úhradě (a to již po zmíněném snížení o 20 %) představovala zhruba 1/3 částky přiznané poškozeným v adhezním řízení na náhradu škody a nemajetkové újmy.

41. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že v dané věci došlo k ústavně nesouladnému použití a výkladu § 154 odst. 1 tr. řádu, jestliže soudy nezvážíly účelnost nákladů na přibrání zmocněnce rovněž s ohledem na základní práva odsouzeného, tj. neposoudily přiměřenost výše sazby za úkon právní služby (v porovnání s výší sazby za jeden úkon právní služby ustanoveného zmocněnce, popř. ustanoveného obhájce), ale i přiměřenost celkové výše nákladů vůči celkové částce přiznané poškozeným na náhradu újmy, a to s ohledem na konkrétní okolnosti případu a jejich případný dopad na stěžovatele. Obecné soudy nezvážíly, zda (ne)bylo nezbytné z hlediska posuzování účelnosti nákladů na odměnu zvoleného zmocněnce poškozených analogicky uplatnit horní limit sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby stanovený v § 12a odst. 2 advokátního tarifu. Takovým

postupem porušily stěžovatelovo základní právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Stěžovatelova procesní práva zaručená hlavou pátou Listiny pak porušil především krajský soud, jestliže nevzal v souladu se základními principy práva na soudní ochranu v úvahu a nevypořádal se řádně s relevantními námitkami stěžovatele a v tomto ohledu nedostál povinnosti svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Tím zatížil svá rozhodnutí nepřezkoumatelností.

42. Ústavní soud ve světle všech výše uvedených argumentů uzavírá, že I. výroky napadených usnesení okresního soudu a napadenými usneseními krajského soudu došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu proto tato rozhodnutí v uvedeném rozsahu zrušil.

43. V novém řízení je okresní soud při rozhodování o nákladech poškozených potřebných k účelnému uplatnění nároku na náhradu škody včetně nákladů vzniklých přibráním zmocněnce povinen postupovat v souladu se závěry tohoto nálezu, tj. zvážit náklady z pohledu účelnosti a přiměřenosti jejich výše v poměru k částce přiznané poškozeným na náhradě újmy s ohledem na konkrétní okolnosti případu a jejich případný dopad na odsouzeného, dále vzít v potaz případnou možnost použití § 12a advokátního tarifu a především dbát na náležité odůvodnění svých rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

Č. 204**Právo na ochranu majetku a rozhodování o zpětném snížení výživného dětem****(sp. zn. III. ÚS 474/20 ze dne 3. listopadu 2020)**

Při rozhodování o zpětném snížení výživného dětem nelze zasahovat do splatnosti dříve splatného dluhu na výživném v té části, ve které soud tuto výši výživného uznává pro dané období jako oprávněnou.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Radovana Suchánka a soudkyně zpravodajky Milady Tomkové o ústavní stížnosti D. T., zastoupené Mgr. Jiřím Hrbkem, advokátem, sídlem Novodvorská 994, Praha 4 – Braník, M. T., zastoupeného Mgr. Markétou Špalkovou, advokátkou, sídlem Hnězdenská 585/14, Praha 8, a nezletilého J. T., zastoupeného Úřadem městské části Praha 6, proti výroku III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 20 Co 325/2019-889 ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. září 2020 sp. zn. 20 Co 325/2019, spojené s návrhem na odklad vykonatelnosti napadeného výroku, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a P. T. jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Výrokem III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 20 Co 325/2019-889 ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. září 2020 č. j. 20 Co 325/2019 bylo porušeno právo stěžovatelů na ochranu majetku zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 20 Co 325/2019-889 ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. září 2020 sp. zn. 20 Co 325/2019 se ruší.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu**

1. Ústavní stížností 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“) se stěžovatelé domáhají, aby byl zrušen v záhlaví označený výrok s tvrzením, že jím byla porušena jejich základní práva zaručená Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadených rozhodnutí se podává, že Obvodní soud pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) rozhodl o návrhu stěžovatelky na zvýšení výživného na tehdy nezletilého stěžovatele M. T. a nezletilého stěžovatele J. T. (syny stěžovatelky), resp. návrhu vedlejšího účastníka (otce) na snížení výživného takto:

„I. Otec je povinen připívat na výživu nezletilého M. T. měsíčně částkou 13 000 Kč a na výživu nezletilého J. T. měsíčně částkou 10 000 Kč, a to počínaje od 1. 9. 2017 do 30. 4. 2018 k rukám matky.

II. Nedoplatek na výživném za období od září 2017 do 30. 4. 2018 v celkové výši 24 000 Kč na obě nezletilé děti je otec povinen uhradit k rukám matky do 30. 9. 2019.

III. Otec je povinen přispívat na výživu nezletilého M. T. měsíčně částkou 3 500 Kč a na výživu nezletilého J. T. měsíčně částkou 2 500 Kč, a to počínaje od 1. 5. 2018 vždy do každého 15. dne v měsíci předem k rukám matky.

IV. Tímto se mění rozsudek Okresního soudu Praha-západ ze dne 15. 5. 2014, č. j. 12 Nc 45/2013-217 ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2014, č. j. 28 Co 33/2014-265, pokud jde o úpravu výživného.

V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.“

3. Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) jako soud odvolací rozhodl k odvolání stěžovatelky (matky) takto:

„I. Rozsudek soudu I. stupně se ve výroku o zvýšení výživného od 1. 9. 2017 do 30. 4. 2018 potvrzuje.

II. Ve výroku o snížení výživného se rozsudek soudu I. stupně mění tak, že počínaje od 1. 5. 2018 se výživné otce pro nezletilého M. snižuje na částku 7 000 Kč měsíčně a pro nezletilého J. se snižuje na částku 5 000 Kč měsíčně, splatné vždy do každého 10. dne v měsíci předem k rukám matky.

III. Nedoplatek na zvýšeném výživném za dobu od 1. 5. 2018 do 30. 11. 2019 pro nezletilého M. ve výši 82 300 Kč a pro nezletilého J. ve výši 49 500 Kč je otec povinen zaplatit k rukám matky do 30. 6. 2020.

IV. Ve výroku o nedoplatku na výživném za období od 1. 9. 2017 do 30. 4. 2018 a ve výroku o náhradě nákladů řízení se rozsudek soudu I. stupně zrušuje a v tomto rozsahu se mu věc vrací k dalšímu řízení.“

4. Po podání ústavní stížnosti, jakož i vyjádření účastníků řízení k ní, bylo vydáno opravné usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020 sp. zn. 20 Co 325/2019. Městský soud na základě § 164 o. s. ř. rozhodl předsedkyní senátu, že „rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019 č. j. 20 Co 325/2019-889 se ve výroku o nedoplatku otce na výživném za dobu od 1. 5. 2018 do 30. 11. 2019 opravuje tak, že nedoplatek na výživném pro nezletilého M. je ve výši 60 300 Kč a nedoplatek pro nezletilého J. je ve výši 38 500 Kč“.

II. Tvrzení stěžovatelů

5. Stěžovatelé tvrdí, že napadeným výrokem III rozsudku městského soudu došlo k porušení práva vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny a práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

6. Městský soud dle stěžovatelů napadeným výrokem porušil zásadu *rei iudicatae* tím, že „prohlásil“ dosud neuhrazené splatné částky výživného za nesplatné jen proto, že zčásti snížil vyživovací povinnost vedlejšího účastníka. Podle stěžovatelů šlo o zjevný omyl, neboť městský soud v napadeném výroku vyčísluje „nedoplatek na zvýšeném výživném“ za dobu od 1. 5. 2017 do 30. 11. 2019, ačkoliv je zřejmé, že fakticky došlo ke snížení výživného a žádný nedoplatek vzniknout nemohl.

7. Stěžovatelé připomínají, že z původní výše výživného přiznaného v roce 2014 (11 000 Kč pro M. T. a 7 000 Kč pro J. T.) začal postupem doby vedlejší účastník hradit na výživném jen jeho část, a proto postupně podali exekuční žaloby pro vymození neuhrazeného výživného za měsíce červenec 2018 až říjen 2018. Vedlejší účastník po doručení napadeného rozsudku městského soudu podal návrh na zastavení exekucí s odůvodněním, že výživné za měsíce červenec, srpen, září a říjen 2018 není splatné (resp. přestalo být splatné následkem napadeného výroku), a pro vedení exekuce tak nadále není dán důvod.

8. Podle stěžovatelů obvodní i městský soud dospěly k závěru, že v rozhodném období jsou dány podmínky pro snížení vyživovací povinnosti z 11 000 Kč na 7 000 Kč pro M. T., resp. ze 7 000 Kč na 5 000 Kč pro J. T. Jen tyto částky tedy byly předmětem řízení, a jen o těchto částkách byly soudy nalézací a odvolací oprávněny rozhodovat.

9. Pokud vedlejší účastník nezaplatil část toho výživného, jehož výše zůstala napadeným rozsudkem městského soudu nedotčena, nebyl a není dán žádný důvod k tomu, aby odvolací soud cokoliv měnil na skutečnosti, že vedlejší účastník byl a je v prodlení se splacením určité části výživného.

10. Vzhledem k tomu, že dlužné výživné je předmětem probíhajících exekucí, zasáhl městský soud nepřipustně napadeným výrokem též do pravomoci exekučního soudu a instaloval stěžovatele do pozice procesně neúspěšných oprávněných, neboť důvodně podávané exekuční žaloby ohledně částek 4 400 Kč a 2 400 Kč měsíčně (představující splatné dlužné výživné) se staly v důsledku napadeného výroku žalobami nedůvodnými, resp. „předčasnými“.

11. Odvolací soud tímto rozhodnutím také „posvětil“ jednání vedlejšího účastníka, který záměrným a vědomým neplacením části výživného (hradil ho pouze do výše 2 600 Kč na každého ze stěžovatelů) vystavil stěžovatele jako své syny ze dne na den hmotné nouzi, a dluh vedlejšího účastníka představovaný finančními prostředky, které stěžovatelé už dávno měli mít k dispozici, tak právně i fakticky smazal.

12. Stěžovatelé uvádějí, že ačkoli takový výsledek odvolací soud napadeným výrokem nejspíš ani nezamýšlel vyvolat, je skutečností, že k němu došlo a vedlejší účastník z tohoto pochybení soudu neváhá těžit, když v probíhajících exekucích požaduje nejenom jejich zastavení, ale i přiznání práva na náhradu nákladů řízení jeho osobě na úkor stěžovatelů.

13. Stěžovatelé dále požadují, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného výroku a přiznal jim právo na náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem z titulu právního zastoupení.

III. Průběh řízení

14. Stěžovatel M. T. nabyt po podání ústavní stížnosti zletilosti a na základě výzvy Ústavního soudu doložil plnou moc pro zastupování v řízení před Ústavním soudem udělenou Mgr. Markétě Špalkové.

15. Nezletilému stěžovateli J. T. byl pro účely řízení před Ústavním soudem ustanoven opatrovník, a to Úřad městské části Praha 6, který byl opatrovníkem též v řízení před obecnými soudy.

16. Ústavní soud požádal o vyjádření Městský soud v Praze, vedlejšího účastníka a opatrovníka nezletilého stěžovatele.

17. Městský soud uvádí, že exekuce na výživné byla vedena podle původního rozsudku, přičemž rozhodnutím obvodního soudu ze dne 6. 6. 2019 ve spojení se zčásti napadeným rozhodnutím městského soudu ze dne 28. 11. 2019 bylo původní rozhodnutí legitimně změněno ve smyslu § 923 odst. 1 občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“) mj. i snížením výživného. V souvislosti se změnou výše výživného bylo nutno rozhodnout i o nedoplatku na výživném a stanovit otcovi novou lhůtu k jeho zaplacení. Na tom nic nemění okolnost, že výživné v původní výši bylo v mezidobí exekučně vymáháno. Nebylo-li do té doby vymoženo a konzumováno ve smyslu § 923 odst. 2 o. z., pak se změna rozhodnutí o výživném musela projevit i v exekučním řízení. Nejedná se o žádný neoprávněný zásah do pravomocného rozhodnutí ani do pravomoci exekučního soudu. Ústavní stížnost by měla být odmítnuta, popř. zamítnuta.

18. Úřad městské části Praha 6, odbor sociálních věcí, oddělení péče o děti a rodinu, ve svém vyjádření rekapituloval průběh sporu před obecnými soudy. Má za to, že soudy postupovaly procesně i věcně správně a k porušení ústavních práv nedošlo. Veškerá

rozhodnutí soudů ve věci výživného pro nezletilé děti mohou upravovat vyživovací povinnost i retrospektivně, právě z toho důvodu, aby byly zohledněny změny nastalé na straně kteréhokoli účastníka i před podáním návrhu. Úřad městské části Praha 6 dále uvádí, že se v daném případě „matka za nezletilé domáhá uhrazení dříve určené částky výživného, aby bylo uhrazeno dle dříve pravomocného rozhodnutí. Naše oddělení se doposud nesetkalo se situací, že by soud po snížení částky výživného vyčíslil nedoplatek za období snížení výživného se započtením rozdílu uhrazených částek a dříve určených částek výživného. Po snížení výživného za dobu minulou se vždy započítává rozdíl uhrazených částek povinným rodičem a nově rozhodnutých částek. Po přijetí nového rozhodnutí nikdy nebylo rozhodnuto o doplacení dřívějších částek. Takový postup by byl v rozporu s nově přijatým rozhodnutím. Stížnost matky za nezletilé nemůže být ve věci snížení výživného za dobu minulou dávána do souvislosti s porušením zásady věci dříve rozhodnuté, neboť nové rozhodnutí mění dříve vydané rozhodnutí i za dobu minulou a je dáno změnou poměrů, jak na straně nezletilých dětí, tak na straně povinného rodiče. Jde o jedno z taxativně vymezených rozhodnutí, kdy je soudu umožněn zásah do negativní stránky materiální právní moci v případě, že se změnil poměry. Obdobně nemohl Městský soud v Praze nepřipustně zasáhnout do pravomoci exekučního soudu, neboť retrospektivní úprava výživného je v jeho kompetenci. A vymození dřívějších částek exekučním soudem by bylo v rozporu s novým pravomocným rozhodnutím“. Úřad Městské části Praha 6 se tak s podanou ústavní stížností za nezletilé neztotožňuje.

19. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

20. Právní zástupkyně zletilého stěžovatele možnosti repliky nevyužila.

21. Stěžovatelé k vyjádření městského soudu uvádí, že z vyjádření městského soudu vyplývá, že se nezabýval a ani nehodlá zabývat rozdílem mezi stanovením opěťujícího se plnění v budoucnu splatných dávek (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) a změnou rozhodnutí odsuzujícího k plnění v budoucnu splatných dávek (§ 163 o. s. ř.), a tedy rozdílem mezi institutem dluhu na výživném a nedoplatku na výživném. Připomínají, že městský soud rozhodoval v období od 1. 5. 2018 výlučně o snížení výživného (v podstatě o snížení dluhu na výživném, protože to bylo splatné v jednotlivých měsících na základě původního rozhodnutí z roku 2014), nikoliv o zvýšení výživného, a pojmově tak žádný nedoplatek na výživném nemohl vzniknout. Dále zčásti opakují argumentaci již uvedenou v ústavní stížnosti, připomínají, že vedlejší účastník ode dne 1. 5. 2018 plnil výživné pouze v částkách po 2 600 Kč pro každého ze synů, tudíž městský soud sice mohl rozhodnout o změně výše dluhu, zde ovšem měla jeho přezkumná činnost skončit. Stěžovatelé trvají v plném rozsahu na svém návrhu, naopak netrvají na odkladu vykonatelnosti napadeného výroku vzhledem k plynutí času.

22. V reakci na vyjádření Úřadu městské části Praha 6 uvádí stěžovatelka, že jeho obsah shledává jako obhajobu procesního postupu soudu nalézacího a odvolacího v předmětné věci. Úřad městské části Praha 6 po jeho ustanovení opatrovníkem v opatrovnické věci č. j. 0 P 263/2015 v dosavadním průběhu řízení plně nedostál jeho úloze, kterou mu zákon, resp. další právní normy svěřují, tj. chránit zájmy dítěte. Není proto překvapující zjištění, že této úloze nedostál ani jako ustanovený opatrovník v řízení před Ústavním soudem.

23. Dne 6. 10. 2020 obdržel Ústavní soud podání stěžovatelky, která Ústavnímu soudu dokládá opravné usnesení městského soudu vydané dne 23. 9. 2020 rekapitulované shora v bodě 4, které se týká ústavní stížností napadeného výroku. Stěžovatelka doplňuje ústavní stížnost tak, že je nově napadán výrok III rozsudku městského soudu ze dne 28. 11. 2019 ve znění opravného usnesení městského soudu ze dne 23. 9. 2020 s tím, že došlo pouze ke změně číselného vyjádření výše dlužného výživného, což nemá vliv na podstatu ústavní stížnosti.

IV. Hodnocení Ústavního soudu

24. Ústavní stížnost je důvodná.

25. Namítají-li stěžovatelé zásah do práva na ochranu majetku, je nutno jim přisvědčit. Pojem „majetek“ je nutno v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vykládat tak, že nezahrnuje pouze existující vlastnictví, ale též majetkový zájem v širším smyslu. Pojem majetek může proto zahrnovat též majetkové hodnoty včetně pohledávek, u kterých může stěžovatel tvrdit, že má „legitimní očekávání“ (*ésperance légitime/legitimate expectation*) dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (srov. *Broniowski proti Polsku* ze dne 22. 6. 2004 č. 31443/96, odst. 129, nebo *Glaser proti České republice* ze dne 14. 2. 2008 č. 55179/00, odst. 50–52). Ústavní soud se k problematice legitimního očekávání v souvislosti s majetkovým zájmem jakožto ústavně chráněným právem již mnohokrát vyjádřil [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. 1. 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) či nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)].

26. Pokud je majetkový zájem představován nárokem v podobě pohledávky, spadá tento nárok pod rozsah pojmu majetek v případě, kdy má tento nárok dostatečnou oporu v psaném vnitrostátním právu či v judikatuře (srov. např. *Sierpiński proti Polsku* ze dne 3. 11. 2009 č. 38016/07, odst. 65).

27. V nyní posuzované věci měla pohledávka stěžovatelů vůči vedlejšímu účastníkovi povahu pravomocně přiznaného nároku na výživné (plynoucí z rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 15. 5. 2014 č. j. 12 Nc 45/2013-217 ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2014 č. j. 28 Co 33/2014-265), jde tak zcela nepochybně o majetkový nárok spadající pod čl. 11 odst. 1 Listiny.

28. Bylo tak nutno posoudit, zda zásah do práva stěžovatelů vlastnit majetek spočívající v napadeném výroku III rozsudku městského soudu je ústavně souladný.

29. Nelze zpochybnit tvrzení městského soudu, jakož i Úřadu městské části Prahy 6, že podle § 923 odst. 1 o. z. může být původní rozhodnutí o výživném změněno, resp. že se tak může v případě výživného dětí učinit i za dobu tří let zpět ode dne zahájení soudního řízení (§ 922 odst. 1 o. z.). Problémem v nyní posuzovaném případě však nebylo zpětné snížení výživného, ale navazující výrok stanovující splatnost dlužného výživného.

30. Městský soud se ve svém vyjádření omezuje na konstatování, že jeho postup byl možný, neboť o výživném rozhodoval nově, přičemž s argumentací stěžovatelů se nijak nevypořádal.

31. Vyjádření Úřadu městské části Prahy 6 místy evokuje polemiku s nároky, jichž se však stěžovatelé ve skutečnosti nedomáhají. Pokud vyjádření uvádí, že cílem má být „uhrazení dříve určené částky výživného“, resp. že „po přijetí nového rozhodnutí nikdy nebylo rozhodnuto o doplacení dřívějších částek“, spíše to působí jako snaha vyjádřit, že je nutno akceptovat novou (sníženou) výši výživného a nedomáhat se původní (vyšší) výše výživného. To však stěžovatelé nepožadují a výrok o snížení výživného (výrok II) ostatně nenapadají. Napaden je pouze výrok III stanovující, že zde vyčíslený nedoplatek na výživném má být splatný až 30. 6. 2020 (tj. více než půl roku po vydání napadeného rozhodnutí).

32. Podstatou sporu je tedy pouze otázka, zda může obecný soud při rozhodování o zpětném snížení výživného jakkoli zasahovat do splatnosti dříve pravomocně přiznaného a splatného dluhu na výživném v té části, ve které sám tuto výši výživného uznává pro dané období jako oprávněnou.

33. Z předložených rozhodnutí plyne, že městský soud rozhodnutím, jehož součástí je ústavní stížností napadený výrok III, zpětně snížil (počínaje od 1. 5. 2018) výživné vedlejšího účastníka pro stěžovatele M. T. na částku 7 000 Kč měsíčně (z původních 11 000 Kč) a pro

nezletilého stěžovatele J. T. na částku 5 000 Kč měsíčně (z původních 7 000 Kč). Z rozhodnutí se též podává, že vedlejší účastník byl v prodlení s placením části původně stanoveného výživného. Podstatné pro posouzení věci je, že částky, které vedlejší účastník na výživném hradil, nedosahovaly v souhrnu výše ani původně stanoveného výživného, ale ani té výše výživného, kterou nově stanovil (snížením výživného zpětně) městský soud.

34. Městský soud v napadeném výroku III (před vydáním opravného usnesení zmíněného v bodě 4) vyčíslil dluh vedlejšího účastníka na výživném za dobu od 1. 5. 2018 do 30. 11. 2019 na 82 300 Kč pro M. T. a 49 500 Kč pro J. T. Je zcela zjevným pochybením soudu, pokud označil uvedené částky jako nedoplatek na „zvýšeném“ výživném, ačkoli výživné nebylo za danou dobu zvýšeno, nýbrž dle výroku II sníženo, tudíž okamžikem rozhodnutí soudu žádný nový nedoplatek v důsledku zvýšení výživného nemohl vzniknout. Vyčíslené částky tak nejsou nedoplatkem „na zvýšeném výživném“ plynoucím z nového rozhodnutí soudu, ale odpovídají již dříve existujícímu dluhu na výživném, který se v důsledku nového rozhodnutí soudu sice snížil (zpětným snížením výživného), ale nezanikl. Jiný nový dluh vedlejšího účastníka, jehož splatnost by měl soud určit, tudíž nevznikl ani vzniknout nemohl, neboť při snížení výživného je to pojmově nemožné.

35. Opravné usnesení vydané předsedkyní senátu městského soudu dne 23. 9. 2020 z důvodu „chyby v počtech“ modifikovalo výši dlužných částek jakožto „nesprávnost“ postupem dle § 164 o. s. ř. Uvedené opravné usnesení však nemůže nic změnit na podstatě napadeného výroku, jímž je též určení data splatnosti dlužných částek. Jakkoli městský soud v opravném usnesení neuvádí nové znění výroku III, je zjevné, že nemohl postupem dle § 164 o. s. ř. (oprava chyb v psaní, počtech či jiných zjevných chyb) nahradit podstatu sporného výroku (tj. určení splatnosti konkrétních částek), nýbrž jen modifikovat nesprávné vyčíslení výše dlužných částek. V opačném případě by předsedkyně senátu postupem podle § 164 o. s. ř. nahrazovala rozhodnutí soudního senátu ve věci samé, což je nepřípustné. Opravné usnesení tak na podstatě ústavní stížnosti nic nemění.

36. Předmětem řízení před Ústavním soudem, resp. obsahem tvrzených vad napadeného rozhodnutí, však není samotná výše dlužných částek (ať již vyčíslená v původně napadeném rozhodnutí, či v opravném usnesení), tudíž přijaté opravné usnesení nemá ani z toho pohledu vliv na relevanci argumentace stěžovatelů, resp. důvodnost ústavní stížnosti.

37. Ústavní soud dospěl k závěru, že městský soud napadeným výrokem III zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatelů vlastnit majetek, aniž by však zároveň tento jeho zásah sledoval jakýkoli legitimní cíl, resp. plnil účel, pro který je jinak zásah do nabytých majetkových práv ve věcech výživného v občanském zákoníku připuštěn. Účelem zpětné změny výše výživného (ať již jeho zvýšením, či snížením) je snaha *ex post* reflektovat změnu poměrů, ať již na straně oprávněného, či povinného, ke které došlo před přijetím rozhodnutí. Princip právní jistoty je pak chráněn časovou limitací možnosti této změny na tři roky zpětně. Speciální ochrana nezletilých dětí se pak projevuje v tom, že i při snížení výživného se nevrací již spotřebované výživné (§ 923 odst. 2 o. z.).

38. Pokud však městský soud v nyní napadeném rozhodnutí ve vztahu k vyčísleným dlužným částkám výživného za období od 1. 5. 2018 do 30. 11. 2019 odložil o více než půl roku jejich splatnost (výrok III), ačkoli uvedené částky dlužil vedlejší účastník již v důsledku nerespektování pravomocného rozhodnutí soudu o výživném z roku 2014, tj. v důsledku neplacení výživného v dostatečné výši, a to jak podle původního rozhodnutí z roku 2014, tak též podle nového rozhodnutí o zpětném snížení výživného, jde o zásah do majetku stěžovatelů, který žádný legitimní cíl nesleduje a z existující pohledávky činí bezdůvodně pohledávku neexistující. Odklad splatnosti výživného je jistě legitimní stanovit v situaci, kdy se výživné zpětně zvyšuje či zcela nově určuje, a tudíž nemusí být v některých situacích spravedlivé (zpravidla dle možností povinného) požadovat jeho okamžitou úhradu. Naopak

znemožnit po určitou dobu vymáhání již dříve existujícího dlužného výživného žádný legitimní cíl nemůže naplňovat.

39. Městský soud sám tím, že ve výroku II snížil výživné od 1. 5. 2018 na částky 7 000 Kč, resp. 5 000 Kč měsíčně, dospěl k závěru, že potřeby vyživovaných stěžovatelů v dané době odpovídaly nově určené měsíční výši výživného. Obecně platí, že je v zájmu vyživovaných osob stanovené výživné obdržet vždy, jakmile je splatné. Pokud vedlejší účastník nehradil na výživném v rozhodné době stanovenou částku, ale ani částku odpovídající zpětně snížené výši výživného, a na výživném mu tak postupně vznikl dluh, je bezesporu v nejlepším zájmu dětí, aby se k dlužným částkám dostaly co nejdříve. Nelze tudíž nalézt jakékoli ospravedlnění postupu soudu spočívajícího v tom, že dluh na výživném, který ke dni rozhodnutí soudu, tedy ke dni 28. 11. 2019, soud vyčíslil na 82 300 Kč pro M. T. a 49 500 Kč pro J. T. (resp. podle opravného usnesení ze dne 23. 9. 2020 na 60 300 Kč, resp. 38 500 Kč), přestal napadeným výrokem III právně existovat s tím, že jeho splatnost byla stanovena nově až dnem 30. 6. 2020. To vše za situace, kdy z téhož rozhodnutí soudu zároveň plyne, že potřeby stěžovatelů každý měsíc v rozhodné době odpovídaly výši sníženého výživného přiznaného ve výroku II a soud si byl zároveň vědom toho, že otec stěžovatelů výživné dlouhodobě v potřebné výši (tedy ani výši odpovídající zpětně sníženému výživnému) neplatí, čímž mu postupně na výživném vznikl dluh, stejně jako toho, že dluh je již exekučně vymáhán. V nejlepším zájmu dítěte je získat dlužné výživné v co nejkratší době, nikoli zůstat po řadu měsíců zcela bez prostředků jen proto, že soud má formálně možnost o výživném nově rozhodnout se zpětnou účinností i za tři roky nazpět.

40. Změna poměrů, resp. změna okolností sice může být důvodem pro zpětné snížení výživného, a být tedy důvodem pro legitimní zásah do majetkových nároků vyživované osoby (srov. body 26–27), nemůže však být důvodem pro odsunutí splatnosti již existujícího dluhu na výživném, jakkoli o něm formálně soud rozhoduje znovu.

41. Důsledkem v nyní posuzovaném případě je pak zcela nepřijatelná situace spočívající v tom, že nikoli bagatelní částka dlužného výživného se stala pro vyživované osoby nejen fakticky nedostupná (v důsledku neplacení výživného vedlejším účastníkem v potřebné výši), ale po určitou dobu (do 30. 6. 2020) též právně nevymahatelná, resp. právně neexistující.

42. Pokud nelze nalézt jakékoli legitimní ospravedlnění uvedeného zásahu do majetkového nároku stěžovatelů založeného rozhodnutím o výživném z roku 2014, jde o zásah protiústavní, tedy porušující ústavní právo stěžovatelů vlastnit majetek zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny.

43. Tento závěr platí bez ohledu na to, zda byla ohledně dlužného výživného již též zahájena exekuce, či nikoli. Důsledek spočívající v riziku zastavování legitimně zahájených exekučních řízení (ačkoli pro část nároků mohla tato řízení pokračovat i po snížení výživného) spojený též s rizikem hrazení nákladů exekučního řízení ze strany oprávněných osob protiústavnost napadeného výroku jen podtrhuje.

44. Jakkoli plynutím času, tj. dnem 30. 6. 2020 byl protiústavní stav částečně napraven tím, že se stěžovatelé mohou dlužného výživného již opětovně domáhat, považoval Ústavní soud za nezbytné napadený výrok zrušit, neboť jeho protiústavní důsledky se mohou i nadále v právní sféře stěžovatelů projevovat, ať již v podobě možných sporů o náklady řízení vzešlých z exekučních řízení, či dalších možných majetkových nároků stěžovatelů (např. úroky z prodlení z dlužného výživného – § 921 odst. 2 o. z.).

45. Ústavní soud zvažoval též dílčí kasaci napadeného výroku v zájmu zachování právní jistoty stěžovatelů, jakož i vedlejšího účastníka, pokud jde o samotné vyčíslení výše dlužného výživného, zvláště pak byla-li tato výše těsně před rozhodnutím Ústavního soudu korigována (jakožto chyba v počtech) opravným usnesením městskému soudu. Formulace výroku však jeho dílčí kasaci neumožňuje, naopak zrušením celého výroku se otevírá procesní

prostor městskému soudu (zejm. v zájmu právní jistoty účastníků řízení) k opětovnému již bezchybnému vyčíslení dlužné částky výživného ke dni rozhodnutí, zcela logicky již bez té části výroku, kterou je splatnost dlužné částky bezdůvodně odkládána a kterou Ústavní soud shledal jako protiústavní.

46. Ústavní soud s ohledem na to, že se dne 30. 6. 2020 dlužné výživné stalo opět splatným, nerozhodoval samostatně o navrhovaném předběžném opatření, neboť se jeho vydání vzhledem k plynutí času již nejevilo jako nutné, navíc stěžovatelé v replice uvedli, že na jeho vydání netrvalí.

47. Požadovanou náhradu nákladů řízení před Ústavním soudem přiznává Ústavní soud v odůvodněných případech (§ 83 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), přičemž v nyní posuzované věci důvod pro přiznání neshledal.

48. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadeným výrokem III rozsudku městského soudu ze dne 28. 11. 2019 č. j. 20 Co 325/2019-889 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 9. 2020 č. j. 20 Co 325/2019 bylo porušeno ústavní právo stěžovatelů vlastnit majetek zaručené v čl. 11 odst. 1 Listiny, a proto podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadený výrok podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

Č. 205**Otázka korektivu dobrých mravů při uplatnění práv ze smlouvy o úvěru
věřitelkou vůči solidárním dlužníkům
(sp. zn. IV. ÚS 702/20 ze dne 3. listopadu 2020)**

Uplatnění korektivu dobrých mravů jako krajního prostředku korekce zásady autonomie vůle připadá v úvahu i v situacích, kdy se výkon práva projevuje nepřipustně v postavení některého ze subjektů závazkového vztahu navenek. Proto jsou obecné soudy povinny zohlednit, zda věřitelka dostatečně prověřila a posoudila schopnost stěžovatelů splnit v budoucnu jejich závazek, byť takovou povinnost ze zákona v době uzavření smlouvy neměla, zvláště když věřitelka prověření úvěruschopnosti stěžovatelů provedla nedostatečně a v důsledku toho uzavřela úvěrovou smlouvu i se stěžovateli, kteří pro svoje majetkové poměry zjevně nebyli schopni závazek splnit. Nezabývaly-li se dále obecné soudy při posuzování podmínek uplatnění korektivu dobrých mravů, zda výkon práva věřitelky, který je jinak po právu, nevede pro majetkové a sociální poměry stěžovatelů a pro možnost uspokojení tohoto nároku jiným způsobem k nepřijatelným důsledkům v postavení stěžovatelů, byť mohou mít původ v poměrech mezi spoludlužníky navzájem, nepřiměřeně zúžily výklad korektivu dobrých mravů, dopustily se interpretační libovůle a rovněž nedostály povinností plynoucím z poskytování právní ochrany a vedení řádného řízení, jak jim to ukládají ústavní kautely hlavy páté Listiny. Tím obecné soudy porušily právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny. Obecné soudy jsou totiž povinny přezkoumat obsah smluvního závazkového vztahu, zatěžuje-li neobvykle jednu ze smluvních stran, resp. některé z více spoludlužníků, a je výsledkem strukturální nerovnosti ve vyjednávací síle.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů D. M. a F. M., zastoupených JUDr. Jiřím Vsetečkou, advokátem, sídlem Orlická 163/18, Hradec Králové, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2019 č. j. 32 Cdo 3898/2019-400 a rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. července 2019 č. j. 22 Co 678/2019-363, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2019 č. j. 32 Cdo 3898/2019-400 a rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. července 2019 č. j. 22 Co 678/2019-363 bylo porušeno právo stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2019 č. j. 32 Cdo 3898/2019-400 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. července 2019 č. j. 22 Co 678/2019-363 se ruší.

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 v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, doručených písemností a zapůjčeného spisu Okresního soudu v Písku (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 12 C 78/2018 se podává, že stěžovatelka v listopadu roku 2008 prodělala operaci nádoru mozku, je příjemkyní invalidního důchodu pro sníženou pracovní schopnost o 40 %. S jejím bývalým manželem, panem M., se do jejich společné domácnosti nastěhovala v době jejich zdravotních potíží jiná žena, stěžovatelka proto dům opustila. Pan M. po několika měsících tvrdil, že se stěžovatelkou chce znovu žít, stěžovatelka se proto k němu vrátila. Pan M. nato požádal stěžovatelku a stěžovatele (jejího syna), aby s ním podepsali „jako doložci platu“ smlouvu o úvěru na opravu jeho domu. Pan M. tou dobou stěžovatele zaměstnával. Stěžovatelé a pan M. uzavřeli jako spoludlužníci dne 9. 6. 2009 s obchodní společností Hypoteční banka, a. s., (dále jen „věřitelka“) smlouvu o úvěru ve výši 4 950 000 Kč za účelem rekonstrukce nemovité věci ve vlastnictví pana M. a vypořádání úvěru na investice do nemovité věci. K zajištění pohledávky bylo zřízeno zástavní právo k nemovitým věcem – pozemkům parc. č. X1, jehož součástí je stavba č. p. X2, parc. č. X3, parc. č. X4, parc. č. X5, jehož součástí je stavba č. p. X6, a parc. č. X7, vše v katastrálním území Ch., ve prospěch věřitelky. Při podpisu smlouvy pan M. stěžovatele ujistil, že jsou „pouze doložci platu“, přítomní zaměstnanci věřitelky na to nijak nezareagovali.

3. Následně pan M. stěžovatelku, její nezletilou dceru a její kamarádku vzal na dovolenou do zahraničí, kde je opustil s tím, že chce být s ženou, se kterou navázal vztah v době nemoci stěžovatelky. V zahraničí ji zanechal bez finančních prostředků. Stěžovatelka byla nucena v zahraničí několik dní pomáhat v restauraci, aby vydělala na cestu zpět. Stěžovatele propustil pan M. ze zaměstnání. Manželství stěžovatelky a pana M. bylo rozvedeno dne 14. 3. 2011.

4. Podle splátkového plánu z uvedené úvěrové smlouvy byla celková dlužná částka včetně příslušenství vyčíslena na 6 117 253,25 Kč, dlužníci byli povinni splácet v měsíčních splátkách. Pan M. čerpal úvěr v letech 2009 a 2010, následně ho splácel, přičemž do března 2014 splatil 342 081,60 Kč, poté však úvěr splácet přestal. Dne 22. 9. 2015 zjistil Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) úpadek pana M., dne 25. 9. 2015 vyzvala věřitelka stěžovatele jako spoludlužníky z uvedené úvěrové smlouvy k zaplacení dlužné částky ve výši 4 904 300 Kč. Pohledávku z uvedené úvěrové smlouvy věřitelka přihlásila do daného insolvenčního řízení. Dne 8. 1. 2016 schválil krajský soud oddlužení pana M.

5. Dne 23. 3. 2018 podala věřitelka proti stěžovatelům žalobu k okresnímu soudu na zaplacení 4 607 918,25 Kč s příslušenstvím (celkem přes šest milionů Kč). Okresní soud vyslechl stěžovatele, zaměstnance věřitelky, kteří se účastnili podpisu uvedené smlouvy. Pan M. se opakovaně k výsledku nedostavil, po provedeném dokazování považoval okresní soud jeho výsledek za nadbytečný. Okresní soud žalobu rozsudkem ze dne 28. 2. 2019 v celém rozsahu zamítl. Uvedl, že nárok věřitelky je po právu, neboť stěžovatele neuvedla v omyl při uzavírání smlouvy o jejich postavení jako spoludlužníků. V souladu se smlouvou došlo k „zesplatnění“ dlužné částky, neboť pan M. porušil své smluvní povinnosti. Podle okresního soudu je však nárok věřitelky nepřijatelným výkonem práva podle § 6 a 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „občanský zákoník“), neboť zaprvé, příjemcem

úvěru byl výlučně pan M., který stěžovatele zneužil ve svůj prospěch, zadruhé, zaměstnanci věřitelky nereagovali při podpisu dostatečně na účelová tvrzení pana M. při podpisu smlouvy, byť nešlo o postup „nestandardní“. Zatřetí, pohledávka vyplývající z úvěrové smlouvy byla zajištěna a lze předpokládat, že dlužná částka bude alespoň částečně uspokojena v insolvenčním řízení vedeném proti panu M. Začtvrté, sami stěžovatelé by za jejich současné majetkové situace nebyli schopni úvěr splácet.

6. K odvolání věřitelky krajský soud změnil rozsudek okresního soudu napadeným rozsudkem tak, že její žalobě v celém rozsahu vyhověl. Podle krajského soudu zaprvé obvodní soud nesprávně použil občanský zákoník, rozhodoval-li o právech a povinnostech vzniklých před jeho účinností. Zadruhé, přesto krajský soud nepovažoval podmínky pro uplatnění korektivu dobrých mravů za splněné ani podle § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý občanský zákoník“), neboť korektiv dobrých mravů se uplatní toliko na práva a povinnosti mezi spoludlužníky a věřitelem, nikoli mezi solidárními dlužníky navzájem. Dále nelze zohlednit skutečnost, že lze předpokládat částečné uspokojení pohledávky věřitelky v insolvenčním řízení vedeném proti panu M.; věřitelka se může domáhat splnění dluhu po kterémkoli ze solidárních dlužníků v plné výši. Nelze zohlednit ani skutečnost, že zaměstnanci věřitelky postupovali při podpisu smlouvy standardně, avšak nedostatečně. Odkazovali-li stěžovatelé v odvolání na nález ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), na nyní posuzovanou věc není přílehlavý, neboť v odkazované věci šlo o zneužití práva poskytovateli spotřebitelských úvěrů při sjednávání rozhodčích smluv.

7. Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé dovolání, které Nejvyšší soud odmítl napadeným usnesením, neboť nebylo přípustné. Podle Nejvyššího soudu se krajský soud od ustálené rozhodovací praxe neodchýlil. Nejvyšší soud v odůvodnění usnesení uvedl, že je pro věcný závěr lhostejné, zda se použije starý občanský zákoník, nebo občanský zákoník. Obě právní úpravy totiž umožňují soudům odepřít ochranu výkonu práva, je-li v rozporu s dobrými mravy (korektiv ekvity či dobrých mravů). Dále se Nejvyšší soud zabýval posouzením podmínek pro uplatnění korektivu dobrých mravů, přičemž shledal, že krajský soud při posouzení věci nepochybil. Podle Nejvyššího soudu není zaprvé v rozporu s dobrými mravy samo o sobě, nečerpali-li spoludlužníci (stěžovatelé) prostředky z úvěru a přitom jsou povinni dluh splácet. Kompenzace faktické nerovnosti, jež je účelem principu ochrany slabší strany, se uplatní pouze na poměry mezi smluvními stranami navzájem, nikoli mezi vícero subjekty vystupujícími na jedné straně závazkového vztahu. Nejvyšší soud v této souvislosti poukázal na to, že společenství dlužníků představuje pro věřitele mimo jiné určitou zajišťovací funkci, byť nejde o zajišťovací institut v pravém slova smyslu (s odkazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2016 č. j. 29 NSČR 85/2016-A-114 a ze dne 7. 9. 2017 sp. zn. 32 Cdo 1289/2017). Nadto využití prostředků z úvěru je věcí dohody, zejména na straně dlužníků; jde o projev zásady autonomie vůle. Zadruhé, stěžovatelům mělo být jasné, že se jejich práva a povinnosti nevyčerpají pouhým podpisem smlouvy („doložením platů“), aniž by převzali riziko za případné nesplacení úvěru. Zatřetí, podle Nejvyššího soudu nemůže zásada ochrany slabší smluvní strany zcela převážet nad jinými zásadami soukromého práva (autonomie vůle nebo *pacta sunt servanda*) – použití korektivu dobrých mravů nesmí nepřiměřeně oslabovat subjektivní práva dotčených osob a být na újmu principu právní jistoty.

II. Argumentace stěžovatelů

8. Stěžovatelé se v ústavní stížnosti s poukazem na právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhají uplatnění korektivu dobrých mravů a zamítnutí žaloby věřitelky. Obecné soudy postupovaly v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, neboť v projednávané

věci se zabývaly aplikací základních principů a zásad pouze ve vztahu k jejich zakotvení a vtělení do textu zákona, aniž by šetřily jejich podstatu a smysl, přičemž nereflektovaly ani judikaturu Ústavního soudu. Z nálezu sp. zn. II. ÚS 996/18 přitom plyne povinnost poskytovatelů spotřebitelských úvěrů prověřovat úvěruschopnost klientů. To však věřitelka provedla nedostatečně, uzavřela-li úvěrovou smlouvu se stěžovateli, kteří pro svoje majetkové poměry nebyli schopni závazek splnit. Krajskému soudu stěžovatelé vytýkají, že ve věci nedostatečně zohlednil její skutkové zvláštnosti, zejména okolnosti uzavírání smlouvy, a že příjemcem úvěru byl výhradně pan M. Uvedené je rovněž důvodem nerovnovážného postavení „stěžovatelů jako spoludlužníků“. Důvodem nerovnovážného postavení stěžovatelů je dále jejich informační deficit. Stěžovatelům nebylo nijak vysvětleno jejich postavení ve smluvním závazkovém vztahu, byť byly panem M. u podpisu smlouvy ujišťováni o tom, že jsou pouhými „doložci platu“. Přitom povinnosti ze smlouvy byly pro všechny spoludlužníky stejné, to však krajský soud nereflektoval. Jejich věc hodnotil výhradně „po stránce právní“. Tím v konečném důsledku zasáhl napadeným rozsudkem také do práv stěžovatelů na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

9. Nejvyššímu soudu stěžovatelé vytýkají, že „následoval“ názor odvolacího soudu a že jim nesprávně vytýká, že jimi předestřená argumentace o absenci jejich skutečného postavení nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Naopak závěr Nejvyššího soudu, že stěžovatelům muselo být jasné, že právě pro případ, že F. M. nebude úvěr splácet, byli vtaženi do věci jako spoludlužníci, po nichž se lze v takovém případě domáhat plnění, podle nich z provedených důkazů vůbec nevyplývá, ba takový závěr je s provedenými důkazy v přímém rozporu a ke škodě stěžovatelů. Nesprávně Nejvyšší soud také uvedl, že byli do smluvního závazkového vztahu „vtaženi“ panem M. Věřitelka má jako strana poskytující plnění rozhodující slovo v tom, s kým do závazkového vztahu vstoupí. Má k dispozici nástroje na minimalizaci svého rizika a měla je ve věci využít. Stěžovatelé trvají na tom, že jsou v nerovném postavení také vůči věřitelce, nikoli toliko navzájem s panem M. jako třetím solidárním dlužníkem.

III. Vyjádření účastníků řízení

10. 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 věřitelce, které příslušelo postavení vedlejší účastnice řízení.

11. Nejvyšší soud ve svém vyjádření v prvé řadě tvrdí, že argumentace stěžovatelů v ústavní stížnosti vychází ze stejných argumentů jako jejich dovolání. Nad rámec odůvodnění svého napadeného usnesení dodává, že tvrzení stěžovatelů, že byli pouze „doložci platu“, neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu ani běžné lidské zkušenosti. Neposkytla-li by věřitelka panu M. úvěr bez jejich podpisu, nemohli mít stěžovatelé rozumné pochybnosti o tom, že se zavázali úvěr rovněž splácet. Rovněž s odkazem na domněnku osoby průměrného rozumu podle § 4 odst. 1 občanského zákoníku, která nebyla vyvrácena, není pochyb o tom, že stěžovatelé mají zdravý rozum a jejich úsudek v době podpisu smlouvy nebyl snížen. Dále uvádí, že ze zjištěného skutkového stavu plyne, že stěžovatele do závazkového vztahu „vtáhl“ pan M., nikoli věřitelka, a odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. I. ÚS 3809/17 jako věc skutkově obdobnou. Není pravda, že stěžovatelé jako spotřebitelé neměli relevantní informace o svém právním postavení. Nebylo povinností věřitelky prověřit úvěruschopnost stěžovatelů, neboť takovou povinnost do českého právního řádu přinesl až zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2016. Nadto ze zjištěného skutkového stavu plyne, že stěžovatelé doložili svá daňová přiznání. Konečně s odkazem na náleze ze dne 19. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181) zdůraznil, že zásada ochrany slabší smluvní strany nespočívá v popření jiných zásad soukromého práva („i slabší smluvní strana může být smlouvou vázána“). Citovaný náleze se od nyní posuzované věci liší tím, že v něm Ústavní soud posuzoval situaci dlužnice, která uzavřela smlouvu

v tísní, a věřitel ji zneužil k prosazení podmínek přičících se zásadám férovosti s cílem připravit ji o byt za neadekvátní cenu.

12. Krajský soud v zaslaném vyjádření uvedl, že stěžovatelé nebyli na svých právech zkráceni, a odkázal na odůvodnění svého v záhlaví uvedeného rozsudku.

13. Věřitelka ve stanovené lhůtě a ani později vyjádření k ústavní stížnosti nezaslala. Byla poučena o tom, že za takové situace bude Ústavní soud vycházet z toho, že se svého postavení vzdala, a proto s ní již nebylo dále v posuzované věci jednáno.

14. Soudce zpravodaj zaslal vyjádření stěžovatelům na vědomí a k případné replice. Stěžovatelé této možnosti využili. V replice nejprve zdůraznili, že Nejvyšší soud přeceňuje postavení pana M. v posuzovaném závazkovém vztahu. Pan M. jako jeden ze solidárních dlužníků nemohl určovat podmínky úvěrového vztahu a s kým bude smlouva uzavřena. Jedině věřitelka měla skutečnou možnost ovlivnit podmínky závazkového vztahu. Dostala-li by věřitelka svým předsmělným povinnostem, dospěla by k závěru, že solventnost obou stěžovatelů osvědčena nebyla. Věřitelka po nich žádala toliko doložení příjmu, nezjišťovala nic o jiném majetku nebo aktivech. Rozhodla-li se přesto smlouvu uzavřít, musí být připravena nést riziko s tím spojené. Věřitelka nadto ignorovala skutečnost, že pan M. při uzavření smlouvy výslovně potvrdil postavení stěžovatelů jen jako „doložců platu“, podmínky smlouvy nebyly vůbec se stěžovateli projednány. Ke svému úsudku uvedli, že se považují za osoby zdravého rozumu, avšak neznamená to bez dalšího, že se neomylně orientují v rozličných bankovních službách, nejsou-li náležitě seznámeni s konkrétními podmínkami. Stěžovatelka nemá žádné zkušenosti s půjčováním peněz. Stejně tak stěžovatel, kterému bylo v době uzavření smlouvy 22 let. Věřitelka jejich omyl nevyvrátila a nesnažila se je ani o skutečném právním postavení zpravit. Stěžovatelé konečně tvrdí, že smluvní závazkový vztah z úvěrové smlouvy byl disproportionální, a jeho důsledky by měly být korigovány [srov. náleze ze dne 19. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 3308/16 (N 16/84 SbNU 181)]. Podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 3. 2020 ve věci C-679/18 *OPR-Finance* má nadto soud z moci úřední zkoumat, zda věřitel před uzavřením smlouvy řádně posoudil schopnost splácet úvěr. Krajský soud a Nejvyšší soud se však uvedeným nezabývaly.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud podle zákona o Ústavním soudu posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný. Ústavní stížnost byla podána oprávněnými stěžovateli a včas. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. žádný takový k dispozici neměli. Ústavní stížnost je proto přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) není součástí soustavy soudů (srov. čl. 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu právo všeobecného dozoru nad jejich rozhodovací činností. K takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy rozhodnutími zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce a nerespektují hodnotový základ právního řádu daný ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky.

17. Těžiště ústavní stížnosti spočívá ve způsobu vypořádání námítky stěžovatelů, že proti nim věřitelka uplatňuje žalobu na zaplacení pohledávky ze smlouvy o úvěru v rozporu s dobrými mravy. Podle stěžovatelů je jejich postavení vůči věřitelce ve svém důsledku nerovné, a proto by nemělo dojít k ochraně výkonu jejího práva ze smluvního závazkového vztahu, který je jinak po právu.

V. a) Obecná východiska přístupu k problematice použití korektivu dobrých mravů

18. Ústavní soud ustáleně považuje korektiv dobrých mravů za souhrn etických, obecně uznávaných a zachovávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti [srov. nález ze dne 12. 3. 2001 sp. zn. II. ÚS 544/2000 (N 41/21 SbNU 363) či bod 32 nálezu ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)]. Přitom § 3 odst. 1 starého občanského zákoníku či § 6 a 8 občanského zákoníku mohou vystupovat jako nejzazší korektiv autonomie vůle [srov. bod 29 nálezu ze dne 2. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 3101/18 (N 75/94 SbNU 10)]. Souhrnně lze odkázat na bod 20 nálezu ze dne 1. 9. 2015 sp. zn. II. ÚS 2108/14 (N 160/78 SbNU 409), podle kterého je úlohou soudů, zvláště posuzují-li ve své rozhodovací praxi spory mající základ v závazkovém právu, nalézt v konkrétním ekonomicko-právním vztahu jeho těžiště tak, aby byl nalezen nejen optimální užitek pro smluvní strany, ale aby bylo dosaženo – je-li to možné – jistého rovnovážného stavu (řečeno ekonomickou analýzou práva, jde o hledání „bliss point“ – srov. k tomu blíže například Reichhardt, Raimund M., von. Gesellschaftliche Bedarfsanalyse: Ansatz zur Ermittlung der Bürger-Präferenzen für öffentliche Güter. Berlin: Duncker und Humblot, 1979, s. 27 a násl.).

19. Obdobně se ke korektivu dobrých mravů, resp. zásadě dobrých mravů či ekvity staví část doktríny, která zásadě dobrých mravů přisuzuje normativní funkci. Tato zásada podle nich slouží k „nalézání spravedlivého řešení“, vede-li formální použití právních norem k neudržitelným výsledkům (srov. Hurdík, J. a Lavický, P. Systém zásad soukromého práva. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 122).

20. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 8. 2001 sp. zn. I. ÚS 528/99 (N 126/23 SbNU 217) uvedl, že úvaha soudu při použití korektivu dobrých mravů musí vycházet z okolností konkrétní věci a musí být podepřena konkrétními zjištěními. Pojem „dobré mravy“ totiž nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných jako korektiv či doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou [srov. např. nález ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)], a to *praeter legem* či dokonce *contra legem* [viz bod 30 nálezu ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3500/18 (N 208/97 SbNU 238) či nález ze dne 20. 4. 2010 sp. zn. II. ÚS 2087/08 (N 90/57 SbNU 179)].

21. Lze poukázat rovněž na závěry německého Spolkového ústavního soudu, který posuzoval ústavní stížnost na postup obecných soudů a vyjádřil se k obdobné otázce, tedy do jaké míry jsou obecné soudy povinny podle ústavy podrobit záruční smlouvy s bankami kontrole obsahu, nesou-li příjemci a nemajetní příbuzní dlužníků jako ručitelé velká rizika z odpovědnosti z takového vztahu (blíže viz BVerfG, Beschluss vom 19. 10. 1993 – 1 BvR 567, 1044/89. In: Neue Juristische Wochenschrift, 1994, č. 1, s. 36 až 39). Z uvedeného rozhodnutí dále plyne, že obecné zásady soukromého práva mohou odůvodnit nepřiznání práva ze smluvního závazkového vztahu, jsou-li důsledky obsahu závazku pro jednu smluvní stranu nepřiměřeně zatěžující, přičemž jde o výsledek strukturální nerovnosti ve vyjednávací síle. Civilní soudy mají povinnost zvážit všechny rozhodné okolnosti a nespokojit se s tvrzením, že „smlouva je smlouva“ (srov. body 57 až 59 citovaného rozhodnutí).

22. Nejvyšší soud ustáleně vychází z předpokladu, že dobré mravy představují souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2005 sp. zn. 26 Cdo 1865/2004 či ze dne 12. 11. 2014 sp. zn. 31 Cdo 3931/2013). Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu dále platí, že pro závěr, že je výkon práva v rozporu s dobrými mravy, není relevantní zavinění jednajícího, resp. vědomí takového rozporu s dobrými mravy (srov. např. rozsudek ze dne 27. 11. 2013 sp. zn. 25 Cdo 4209/2011 či ze

dne 17. 3. 2014 sp. zn. 28 Cdo 4180/2013). Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2001 sp. zn. 25 Cdo 2895/99 uplatnění korektivu dobrých mravů přichází v úvahu nejen při tzv. šikanózním výkonu práva, ale rovněž, je-li zřejmé, že výkon práva vede k nepřijatelným důsledkům projevujícím se jak mezi účastníky, tak na postavení některého z nich navenek (srov. dále např. usnesení ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. 33 Cdo 4358/2015 či ze dne 11. 2. 2020 č. j. 26 Cdo 3689/2019-526).

V. b) Použití obecných východisek na nyní posuzovanou věc

23. V nyní posuzované věci se krajský soud a Nejvyšší soud shodují na tom, že při posuzování korektivu dobrých mravů nelze zohlednit skutečnosti mezi solidárními dlužníky navzájem, jde-li o práva a povinnosti věřitele. Z napadených rozhodnutí však dále nevyplývá, z jakého důvodu. Nejvyšší soud sice poukazuje na zajišťovací funkci společenství dlužníků pro pohledávku věřitele a tvrdí, že na institutu solidárních dlužníků není samo o sobě nic nemravného. Krajský soud zdůrazňuje, že je právem věřitele při mnohosti na straně dlužníků domáhat se splnění pohledávky po kterémkoli z nich v plné výši. Přitom však lze souhlasit se stěžovateli, že obecné soudy v této souvislosti předkládají výhradně argumenty týkající se zjištění, zda je nárok věřitelky po právu. Sami stěžovatelé ovšem nerozporují to, že smlouva byla platně uzavřena. Domáhají se toho, aby výkonu práva na splnění pohledávky, kterému by jinak „za běžných okolností“ ochrana poskytnuta být měla, taková ochrana poskytnuta nebyla, a to výhradě z důvodů vyplývajících z „dobrých mravů“ a majících původ mimo jiné v poměrech mezi spoludlužníky navzájem. Přitom „dobré mravy“, tak jak je chápe soudní rozhodovací praxe, nelze omezit pouze na rovinu práva, a je nutné zohlednit i okolnosti mající původ mimo něj.

24. Z citované judikatury Nejvyššího soudu (na kterou odkazuje mimo jiné sám Nejvyšší soud v napadeném usnesení) a uvedeného rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu dále vyplývá, že uplatnění korektivu dobrých mravů připadá v úvahu také, projevují-li se nepřijatelné důsledky v postavení některého ze subjektů závazkového vztahu navenek. Judikatura Nejvyššího soudu rovněž zdůrazňuje, že není nutné dovodit zavinění „jednajícího“, o rozporu výkonu svého práva s dobrými mravy nemusí ani vědět, což však neznamená, že v takovém případě nelze ke korektivu dobrých mravů přihlídnout (viz bod 22 shora).

25. Použito na nyní posuzovanou věc, korektiv dobrých mravů nenajde své uplatnění pouze za situace, kdy je v rozporu s dobrými mravy jednání věřitelky vedoucí k uzavření smlouvy a při jejím uzavírání, ale také tehdy, jsou-li (výhradně) u stěžovatelů (v návaznosti na vztah mezi spoludlužníky navzájem) takové okolnosti, za kterých lze výkon práva věřitelky považovat za nemravný. Přitom okolnosti nyní posuzované věci nejsou zanedbatelné; stěžovatelka je po operaci mozkového nádoru, pobírá invalidní důchod, pan M. ji a stěžovatele uvedl v omyl a zneužil jejich důvěry při zvláštní rodinné situaci ve svůj prospěch, do závazkového vztahu je za pasivního přístupu věřitelky při podpisu smlouvy „vtáhl“, s čímž ostatně souhlasí i Nejvyšší soud, a následně rodinu bez dalšího opustil. Stěžovatelé rovněž prostředky z úvěru nečerpali (čerpal je výhradě pan M.), a nebyli by proto ani při uplatnění korektivu dobrých mravů obohaceni na úkor věřitelky či pana M. Obecné soudy sice vychází z předpokladu, že uplatnění práv ze smluvního závazkového vztahu vzniknuvšího na základě smlouvy o úvěru vůči osobám, které prostředky z úvěru nečerpaly, samo o sobě v rozporu s dobrými mravy není, avšak v nyní posuzované věci nešlo o okolnost jedinou, což obecné soudy přehlíží.

26. Pro posuzovanou věc by bylo rovněž významné zjištění, zda by zamítnutím žaloby došlo k zásahu do majetkových práv věřitelky, popř. v jakém rozsahu. Jak bylo uvedeno shora, účelem korektivu dobrých mravů je mimo jiné povinnost soudů hledat při soudním rozhodování rovnovážný stav mezi smluvními stranami (viz bod 20 nálezu sp. zn. II. ÚS

2108/14). Jakkoli lze v obecné rovině s Nejvyšším soudem souhlasit v tom, že korektiv dobrých mravů je krajním řešením a hodnoty vtažené do soudního rozhodování jeho prostřednictvím nelze uplatňovat tak, aby byly zcela upozaděny jiné hodnoty právem chráněné (tedy zvláště právní jistota), napadená rozhodnutí postrádají právě úvahu o tom, do jaké míry ve skutečnosti dochází k uplatnění principů, které jsou „ve hře“. Nejvyšší soud sice v napadeném usnesení uvedl, že zásada ochrany slabší smluvní strany nemůže vyloučit uplatnění jiných zásad, avšak konkrétní úvahy o míře jejich uplatnění a o jejich vzájemném poměření jeho odůvodnění postrádá. Samy obecné soudy na věc stěžovatelů pohlíží optikou „všechno nebo nic“, přestože se v obecné rovině hlásí k opaku.

27. Přitom ve věci existuje řešení, které dosahuje rovnováhy mezi právy věřitelky a stěžovatelů větší měrou. Stěžovatelé tvrdili, že pro svoje majetkové poměry nejsou schopni svůj dluh splnit, věřitelka přihlásila svoji pohledávku do insolvenčního řízení vedeného proti panu M., pohledávka je zajištěna zástavním právem k nemovitým věcem. Krajský soud odmítl tvrzení stěžovatelů o tom, že věřitelka bude moci uspokojit svoji pohledávku v insolvenčním řízení vedeném proti panu M. s tím, že insolvenční řízení dosud neskončilo. Přitom však nevysvětlil, jaký vliv má tato skutečnost na soulad výkonu práva věřitelky s dobrými mravy a zda možnost použití onoho korektivu dobrých mravů tedy závisí výlučně na ukončení insolvenčního řízení nebo jde o něco, co je sdíleno rozhodující částí společnosti a má povahu norem základních (viz sub 21) bez ohledu na závěr soudu v insolvenčním řízení. To by vedlo k tomu, že by dobré mravy tak byly posuzovány podle rozhodnutí soudu, nikoli naopak rozhodnutí soudu podle korektivu dobrých mravů, jak se toho v nyní posuzované věci domáhají stěžovatelé. Je-li v posuzované věci rozhodný výsledek uvedeného insolvenčního řízení, k čemuž krajský soud jasnou odpověď nepředkládá, existovala možnost řízení přerušit podle § 109 odst. 2 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tím se však krajský soud nezabýval. Nejvyšší soud se možnostmi skutečného uspokojení pohledávky věřitelky nezabýval vůbec. Přitom je přinejmenším sporné, zda jsou stěžovatelé schopni pohledávku splnit ve větším rozsahu než pan M., popř. zda jsou k jejímu splnění vůbec schopni přispět.

28. Lze sice v obecné rovině souhlasit s obecnými soudy v tom, že právem věřitelky je požadovat splnění své pohledávky po jakémkoli ze spoludlužníků, avšak za shora předestřených okolností se jeví, že trvání na takovém požadavku může být bezúčelné a pro stěžovatele extrémně zatěžující. Ústavní soud bez dalšího neshledává (ani to není jeho funkcí jako orgánu ochrany ústavnosti), že tomu tak je, avšak v odůvodnění napadených rozhodnutí obdobná úvaha chybí.

29. Uvádí-li Nejvyšší soud, že nyní posuzovaná věc je obdobná věci, v níž bylo vydáno usnesení ze dne 5. 3. 2019 sp. zn. I. ÚS 3809/17, nelze mu přisvědčit. Je sice pravda, že v odkazované věci stěžovatelé rovněž namítali, že byli obdobně do smluvního závazkového vztahu jako spoludlužníci „vtaženi“ svou v té době blízkou osobou. Na rozdíl od této věci však v nyní posuzované věci lze shledat zvláštní okolnosti, a to zaprvé ve způsobu „vtažení“ do smluvního vztahu, kdy stěžovatelé byli uvedeni panem M. v omyl, že budou jen „doložci platu“, čemuž odpovídalo i jednání věřitelky, která po nich žádala toliko doložení příjmu, nezjišťovala nic o jiném jejich majetku nebo aktivech a neprojednala s nimi ani podmínky smlouvy (nadto ignorovala skutečnost, že pan M. při uzavírání smlouvy výslovně potvrdil postavení stěžovatelů jen jako „doložců platu“), zadruhé ve zdravotním stavu stěžovatelky a majetkových poměrech stěžovatelů a zatřetí v možnosti uspokojit nárok věřitelky v insolvenčním řízení vedeném proti spoludlužníkovi, které v odkazované věci shledány nebyly. Přitom právě souhrn všech uvedených rozhodných okolností svědčí nejen o rozdílu od rozhodných okolností zvažovaných ve zmíněném usnesení Ústavního soudu, ale nasvědčuje i možnosti použít korektiv dobrých mravů.

30. Z odůvodnění napadených rozhodnutí vyplývá, že krajský soud i Nejvyšší soud pominuly nejen shora zmíněné zvláštní okolnosti vztahující se k uzavírání úvěrové smlouvy vyplývající z poměrů mezi spoludlužníky navzájem, ale zejména i argumentaci o dopadu výkonu práv věřitelky na poměry stěžovatelů a o skutečných možnostech uspokojení pohledávky věřitelky. Svoje úvahy nepřipustně soustředily výhradně na zjištění, zda lze za „nemravné“ považovat jednání věřitelky před, popř. při uzavírání smlouvy, zda byla platně uzavřena smlouva a na poměry mezi stěžovateli a věřitelkou navzájem, přestože korektiv dobrých mravů opravňuje při soudním rozhodování zohlednit také jiné skutečnosti, a to i ty, které mají původ právě v poměrech mezi spoludlužníky navzájem.

31. Dále je třeba uvést, že je povinností poskytovatelů spotřebitelských úvěrů před uzavřením smlouvy ověřit úvěruschopnost spotřebitele pod možnou sankcí neplatnosti úvěrové smlouvy (srov. § 86 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru). Obecné soudy mají povinnost zkoumat z úřední povinnosti, zda došlo k porušení této povinnosti poskytovatelem úvěru (srov. shora citovaný rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 3. 2020 ve věci C-679/18 *OPR-Finance*). Nejvyšší soud sice ve svém vyjádření uvedl, že v době uzavření smlouvy z platné právní úpravy věřitelka takovou právní povinnost neměla, neboť smlouva byla uzavřena před účinností uvedené právní úpravy, s čímž je třeba v zásadě souhlasit. Jeho rozhodnutí však postrádá úvahu, zda bylo možné zanedbání prověření úvěruschopnosti stěžovatelů zohlednit v posuzované věci při zvažování uplatnění korektivu dobrých mravů. Krajský soud se prověřením úvěruschopnosti stěžovatelů nezabýval vůbec. Přitom, obdobně jako co do okolností uvedených shora a z tam uvedených hledisek, korektiv dobrých mravů obecným soudům podle Ústavního soudu nebrání zohlednit mimo jiné i to, zda věřitelka dostatečně prověřila a posoudila schopnost stěžovatelů splnit v budoucnu jejich závazek, byť takovou povinnost ze zákona v době uzavření smlouvy neměla, zvláště když věřitelka provedla prověření úvěruschopnosti stěžovatelů nedostatečně a v důsledku toho uzavřela úvěrovou smlouvu i se stěžovateli, kteří pro svoje majetkové poměry zjevně nebyli schopni závazek splnit. Obecné soudy jsou totiž povinny přezkoumat obsah smluvního závazkového vztahu, zatěžuje-li neobvykle jednu ze smluvních stran, resp. některé z více spoludlužníků, a je výsledkem strukturální nerovnosti ve vyjednávací síle.

32. Vzhledem k tomu, že krajský soud a Nejvyšší soud se nezabývaly při posuzování podmínek uplatnění korektivu dobrých mravů, zda výkon práva věřitelky, který je jinak po právu, nevede pro majetkové a sociální poměry stěžovatelů a pro možnost uspokojení tohoto nároku jiným způsobem k nepřijatelným důsledkům v postavení stěžovatelů, byť mohou mít původ v poměrech mezi spoludlužníky navzájem, nepřiměřeně zúžily výklad korektivu dobrých mravů, dopustily se tzv. interpretační libovůle a rovněž nedostály povinností plynoucím z poskytování právní ochrany a vedení řádného řízení, jak jim to ukládají ústavní kautely hlavy páté Listiny. Tím porušily právo stěžovatelů na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. *mutatis mutandis* náleze ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)]. Proto Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a v záhlaví uvedená rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

33. Ústavní soud tímto rozhodnutím nepředjímá věcný výsledek dalšího řízení, a proto se nezabýval tím, zda došlo i k porušením ochrany vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Úkolem obecných soudů bude ve věci znovu posoudit, jak se na základě námitek stěžovatelů uplatní korektiv dobrých mravů. Přitom musí zohlednit všechny konkrétní okolnosti dané věci. Obecné soudy se nebudou moci soustředit výhradně na argumentaci o tom, zda je nárok věřitelky po právu, ale svoje úvahy budou směřovat k posouzení toho, zda s přihlédnutím k majetkovým a sociálním poměrům stěžovatelů, skutečné možnosti věřitelky uspokojit svoji pohledávku jinými způsoby a možnému zanedbání prověření úvěruschopnosti stěžovatelů neexistuje jiné řešení než to, ke kterému dospěly v napadených rozhodnutích, a to takové, které je spojeno s uplatněním korektivu dobrých mravů ve shora uvedeném širším

rozsahu, než dosud zvažovaly. Obecné soudy rovněž nebudou moci soustředit svoje úvahy jen k okolnostem majícím původ výhradě mezi stěžovateli a věřitelkou, ale budou se muset vypořádat i s uvedenými okolnostmi mezi samotnými spoludlužníky (zejména mezi stěžovateli a panem M.).

34. Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť dospěl k závěru, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k odůvodnění nálezu

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám odlišné stanovisko k některým částem odůvodnění nálezu ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 702/20.

Vedou mne k tomu tyto důvody:

1. Souhlasím s výrokem nálezu. Nemohu se však ztotožnit s tím, jakým způsobem je v jeho odůvodnění zdůrazněn význam vzájemných vztahů mezi solidárními dlužníky z úvěrové smlouvy a jaké závěry jsou z toho nad rámec možností věřitelky (obchodní společnosti Hypoteční banka, a. s.) činěny, zejména mělo-li by se to stát měřítkem pro vymáhání plnění závazku z úvěrových (spotřebitelských) smluv v obdobných případech v budoucnosti. Totéž platí pro příslušnou část právní věty k nálezu, i když nejde o součást textu rozhodnutí.

2. Po věřiteli nelze za obvyklých okolností požadovat, aby zkoumal poměry solidárních dlužníků zejména – jako v posuzované věci – též z hlediska jejich vzájemných mezilidských vztahů, či jak to uvádí bod 32 – „byť mohou mít původ v poměrech mezi spoludlužníky navzájem“. Jeho povinností a věcí náležité obezřetnosti je, aby zkoumal jejich majetkové a sociální poměry a možnosti, jak dostát závazkům, které na sebe uzavřením smlouvy berou. I kdyby věřitel v posuzované věci věděl, jakým způsobem se jeden z dlužníků (manžel) choval a chová vůči ostatním, nemuselo by to být důvodem pro neuzavření smlouvy. Úkolem věřitele není výchova dlužníků, aby se k sobě chovali vhodným způsobem, nýbrž aby si ověřil jejich schopnost splácet. To se v tomto případě nestalo.

3. Ve výsledku nálezu souhlasím s jeho závěrem, že argument, podle kterého povinnost poskytovatelů spotřebitelských úvěrů před uzavřením smlouvy ověřit úvěruschopnost spotřebitele pod možnou sankcí neplatnosti úvěrové smlouvy (srov. § 86 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru) vznikla až od účinnosti tohoto zákona, neobstojí.

4. Domnívám se však, že k tomu nelze argumentovat tzv. korektivem dobrých mravů. Tuto povinnost měla Hypoteční banka, a. s., nepochybně jako řádný hospodář a *nota bene* subjekt práva členského státu Evropské unie i před nabytím účinnosti uvedeného ustanovení (povinnost transpozice příslušné směrnice – viz níže – byla ke dni 11. 6. 2010).

5. Tato „nová“ právní úprava nebyla tedy přijata proto, aby ochránila věřitele, který svou předmluvní povinnost a obezřetnost při uzavírání smlouvy zanedbal, nýbrž naopak aby usnadnila zjednání nápravy pro druhou (spotřebitelskou) stranu úvěrové smlouvy; tato úprava by tak neměla obecným soudům oči při poskytování ochrany slabší straně zaslepovat, nýbrž je otevírat tam, kde dosud nechtěly vidět, nehledě na povinnost eurokonformního výkladu spotřebitelského práva. Konečně obdobně Ústavní soud tuto povinnost plynoucí ze směrnice č. 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (dále jen „směrnice o spotřebitelském úvěru“) zdůraznil rovněž v nálezu ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 2/19 (N 125/95 SbNU 27; 223/2019 Sb.) v opoře o čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky pro stejnou povinnost soudů v insolvenčním řízení.

6. Proto se nedomnívám, že do té doby (nabytí účinnosti § 86 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru) by takto bylo možno postupovat z důvodu tzv. korektivu dobrých mravů. Toto hledisko může vstoupit do úvah soudů teprve tehdy, je-li namítáno, a to zdůrazňuji, teprve v řízení před soudy. Nemůže to však být hlediskem (předsmluvní povinností) při samotném uzavírání úvěrové smlouvy (nikdo stěžovatele k tomu nenutil, věřitelka neměla povinnost prověřovat, jak se k sobě budoucí solidární věřitelé chovali a chovají, aby teprve pak se vši obezřetností úvěr poskytla), nýbrž až při vymáhání plnění z takové smlouvy, vznesou-li takovou námitku stěžovatelé. Povinnost poskytovatele spotřebitelského úvěru je v čl. 8 směrnice o spotřebitelském úvěru vymezena jinak.

7. Proto nesouhlasím s výtkou adresovanou krajskému soudu v bodu 31, podle kterého jeho rozhodnutí „postrádá úvahu, zda bylo možné zanedbání prověření úvěruschopnosti stěžovatelů zohlednit v posuzované věci při zvažování uplatnění tzv. korektivu dobrých mravů“. To už bychom se dostávali do dob důrazu na dodržování pravidel socialistického soužití za každé situace. Navíc by v takovém řízení, mělo-li být řádně vedené, musela být slyšena i druhá strana (*audiatur et altera pars*), což už by byl absurdní požadavek, který rovněž názorně dokumentuje to, že takto daleko zajít nelze, neboť třetí povinný z předmětné úvěrové smlouvy stojí nyní stále ještě na straně stěžovatelů jako jeden ze solidárních dlužníků. Nejednalo-li se s ním v soudním řízení, pak to jen dokazuje, že nejde o potřebu řešení vzájemných vztahů solidárních dlužníků, a ani náleží to za pochybení obecných soudů zcela po právu nepovažuje.

8. Vztah z úvěrové smlouvy je vztahem věřitele a dlužníka. Vtažením poměrů mezi dlužníky do jeho řešení by se jen problém rozměnil a zkomplikoval. V případě solidárních věřitelů, kteří jsou povinni plnit na výzvu věřitelky, bylo povinností věřitelky prověřit si nejen předpoklady plnění závazků ze smlouvy u toho, komu bude úvěr dán, nýbrž z logiky věci (solidární vztah) též u obou dalších závazných. To se zjevně nestalo a bylo třeba to napravit vyhovujícím výrokem. Bude však třeba i v nově otevřeném řízení zkoumat, jak byly prověřeny předpoklady u každého dlužníka ve vztahu k věřitelce zvlášť, protože po každém z nich lze plnění vyžadovat, protože tak lze chápat i pojetí předsmluvní povinnosti plynoucí z výše uvedeného předpisu unijního práva.

9. Podle mého názoru tedy vedlejší účastnice jako věřitelka neměla při uzavírání úvěrové smlouvy povinnost zjišťovat vztahy mezi dlužníky navzájem (v rodině) a je sporné, zda lze takovou možnost zpochybňování úvěrových smluv do budoucna otevírat. Tento aspekt může vstoupit do „hry“ teprve tehdy, až se budou solidární dlužníci případně vypořádávat mezi sebou, avšak bez věřitelky, která do toho, stejně jako při uzavírání úvěru, nemá co vstupovat. Správný je proto závěr, že vadný postup obecných soudů spočívá v hodnocení okolností, za kterých byla úvěrová smlouva uzavřena (viz bod 29), nikoli v tom, jaké bylo jejich vzájemné chování, jak by se dalo dovodit z poukazu na potřebu hodnocení jejich vzájemných vztahů. V tom předsmluvní povinnost věřitelky nespočívala a nespočívá.

Č. 206**Déletrvající zajištění majetku jednotlivce pro účely trestního řízení
(sp. zn. II. ÚS 2713/18 ze dne 9. listopadu 2020)**

I. Ze základního práva na pokojné užívání majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod plyne pozitivní závazek státu přijmout právní úpravu, která každé osobě, do jejíhož základního práva bylo zasazeno, poskytne efektivní procesní prostředek nápravy. Nemá-li dotčená osoba k dispozici efektivní procesní prostředek k ochraně svého základního práva, jedná se o mezeru, jež musí být vyplněna soudy v rámci plnění jejich ochranné funkce podle čl. 4 Ústavy České republiky.

II. Pakliže před nabytím účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, neměla osoba, jejíž věc byla zajištěna podle § 78 odst. 1 trestního řádu, žádný efektivní procesní prostředek nápravy, který by jí umožňoval žádat o vrácení zajištěné věci a současně by příslušnému orgánu činnému v trestním řízení ukládal povinnost o této žádosti bezodkladně rozhodnout, jednalo se o protiústavní mezeru v zákoně. Ze základního práva na pokojné užívání majetku tudíž plynula příslušnému orgánu činnému v trestním řízení povinnost zaplnit tuto protiústavní mezeru v zákoně analogickou aplikací § 79d odst. 8 trestního řádu (ve znění účinném do 17. 3. 2017).

III. Ústavnost zajištění věci podle § 78 odst. 1 trestního řádu má i jisté časové limity a nemůže trvat libovolně dlouho. S narůstajícím časem se dočasnost zajištění věci pro důkazní účely relativizuje a je třeba ji posuzovat mnohem přísněji. Dle judikatury Ústavního soudu je nutno uvážit tři kritéria: a) celkové délka zajištění a její příčiny, b) vliv průběhu řízení na sílu argumentů, kterými je potřeba zajištění podepírána, c) intenzita zásahu do základních práv stěžovatele.

IV. Je-li rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení vydáno v souvislosti s déletrvajícím zajištěním majetku jednotlivce pro účely trestního řízení, je z ústavněprávního hlediska nezbytné, aby obsahovalo řádné odůvodnění, v němž se příslušný orgán vypořádá zejména s otázkou, zda a z jakých konkrétních důvodů lze i nadále považovat zajištění majetku jednotlivce a s tím spojený zásah do jeho práva na pokojné užívání majetku za legitimní a přiměřené. Nesplnění této povinnosti vede k porušení práva jednotlivce na řádné odůvodnění rozhodnutí dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zcela nedostatečné nebo absentující odůvodnění rozhodnutí lze považovat také za porušení zákazu libovůle (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky), jakož i za porušení základního práva jednotlivce na pokojné užívání majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele

P. H., právně zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-13154 a jinému zásahu téhož soudu ve věci projednávané pod sp. zn. 5 T 2/2013, za účasti Krajského soudu v Plzni jako účastníka řízení, takto:

I. Jiným zásahem Krajského soudu v Plzni ve věci projednávané pod sp. zn. 5 T 2/2013, jenž spočíval v průtazích a nečinnosti jmenovaného soudu při rozhodování o blíže neurčené části stěžovatelových žádostí o vrácení věcí zajištěných dne 23. 9. 2010 podle § 78 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 265/2001 Sb., bylo porušeno stěžovatelovo právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-13154 bylo porušeno stěžovatelovo právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na řádné odůvodnění rozhodnutí podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

III. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-13154 se proto ruší.

Odůvodnění

1. Ústavnímu soudu byl 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“), v němž byl obsažen petit v následujícím znění:

„I. Krajský soud v Plzni porušil svým postupem základní práva stěžovatele na ochranu vlastnictví, na soudní ochranu a na projednání věci bez zbytečných průtahů, zaručená v čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 6. 2018, č. j. 5 T 2/2013-18154, se proto ruší.“

2. Vzhledem k nepřesné a vnitřně rozporné formulaci petitu ústavní stížnosti bylo nutné najít odpověď na dvě zcela zásadní otázky. Zaprvé, Ústavní soud posuzoval, proti kterému usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) směřuje nyní posuzovaná ústavní stížnost. Stěžovatel v ústavní stížnosti označil jako napadené rozhodnutí usnesení krajského soudu ze dne 18. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-18154. Dle zjištění Ústavního soudu však ve spisu obecných soudů neexistovalo žádné odpovídající rozhodnutí založené na příslušném čísle listu, neboť spisový materiál obecných soudů byl v rozhodné době o několik tisíc stran kratší. Současně ale Ústavní soud zjistil, že stěžovatelovo chybné označení napadeného rozhodnutí patrně pramení z toho, že příslušný svazek spisu obecných soudů byl zpětně přecíslován. Konkrétně je již od prvního pohledu zřejmé, že označení čísel listů v tomto svazku soudního spisu bylo zaběheno a zpětně změněno tak, aby odpovídalo skutečnému rozsahu soudního spisu a pořadí v něm založených listin. Skutečnost, že krajský soud v blíže neurčené době zpětně změnil čísla listů v příslušném svazku soudního spisu, nemůže jít k tíži stěžovatele. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že nyní posuzovaná ústavní stížnost ve skutečnosti

směřuje proti usnesení krajského soudu č. j. 5 T 2/2013-13154, nikoli proti usnesení krajského soudu č. j. 5 T 2/2013-18154.

3. Zadruhé, Ústavní soud posuzoval, zda stěžovatelova ústavní stížnost směřuje pouze proti usnesení krajského soudu ze dne 18. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-13154 (jak napovídá formulace petitu ústavní stížnosti sub II), anebo směřuje také proti postupu krajského soudu ve věci projednávané pod sp. zn. 5 T 2/2013 (jak naznačuje formulace petitu ústavní stížnosti sub I). Stěžovatelem navrhaný petit je totiž vnitřně rozporný, nekonzistentní a přehlíží rozdíl mezi ústavní stížností směřující proti pravomocnému rozhodnutí na straně jedné a ústavní stížností směřující proti tzv. jinému zásahu orgánu moci veřejné na straně druhé [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Po komplexním zhodnocení obsahu ústavní stížnosti, pamatuje na to, že při uplatňování procesních pravidel podmiňujících právo na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“) a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je nutno zamezit nadměrnému formalismu [přiměřeně srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. 4. 2004 č. 57567/00, § 29–30; rozsudek ESLP ve věci *Kadlec a další proti České republice* ze dne 25. 5. 2005 č. 48478/99, § 25–26], dospěl Ústavní soud k závěru, že stěžovatel napadá nejen v záhlaví citované usnesení krajského soudu, nýbrž brojí také proti jinému zásahu krajského soudu. Protiústavnost jiného zásahu (postupu) jmenovaného soudu shledává v tom, že navzdory jeho opakovaným žádostem o vydání zajištěných věcí o nich jmenovaný soud po dobu mnoha let nerozhodl.

I. Rekapitulace skutkového stavu a obsah napadených rozhodnutí

4. Z obsahu ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí, přiložených listin a spisového materiálu obecných soudů Ústavní soud zjistil, že nyní napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci trestního řízení, jež se týkalo mimo jiné stěžovatelových obrazů signovaných jako Vasilij Kandinskij „Zelená, žlutá, červená“, Marc Chagall „Vojevůdce“, „Houslista“, „Kostelík“, Kasimír S. Malevich „Venkovan“, Alexandr M. Rodchenko „Bez titulu“, „Kompozice“, August Macke „Tři ženy“, „Promenáda v Zoo“, Franz Marc „U řeky“, „Koně“, „Les“, Amedeo Modigliani „Maria“, Max Herman Pechstein „Rybářský člun“, Emil Nolde „Květiny“, Ludwig Ernst Kirchner „Ženský akt v přírodě“ (dále jen „obrazy“). Trestní řízení bylo vedeno proti osobám odlišným od stěžovatele, jenž v něm jako vlastník padělaných obrazů vystupoval toliko v roli poškozeného.

5. Dne 23. 9. 2010 stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce dobrovolně bez předchozí výzvy předal Policii České republiky, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, Službě kriminální policie a vyšetřování (dále jen „policejní orgán“) obrazy s veškerými relevantními listinami (např. kupní smlouvou nebo odbornými posudky) a s explicitní žádostí o jejich vrácení bez zbytečného odkladu poté, co již nebudou potřeba pro účely trestního řízení (viz č. l. 5927 spisu obecných soudů). Dne 18. 8. 2011 stěžovatel prostřednictvím právního zástupce zaslal policejnímu orgánu první žádost o vrácení obrazů, neboť po dobu téměř jednoho roku od jejich zapůjčení nebyl informován o tom, kde se nacházejí, k čemu jsou užívány a kdy mu budou vráceny (viz č. l. 5947 spisu obecných soudů). Policejní orgán tuto žádost připsal ze dne 22. 9. 2011 č. j. UOOZ-94/TČ-2009-200406 zamítl, protože bylo nutno provést znalecké zkoumání obrazů.

6. Stěžovatel poté opakovaně žádal o vrácení obrazů, avšak bezúspěšně. Dne 19. 4. 2013 požádal Krajské státní zastupitelství v Plzni (dále jen „krajské státní zastupitelství“) o vrácení obrazů, neboť měl za to, že jsou zadržovány bezdůvodně dlouho. V reakci na to mu bylo pouze sděleno, že s ohledem na podání obžaloby byla věc postoupena krajskému soudu, nicméně o žádosti samotné nebylo po dobu mnoha – přinejmenším pěti – let formálně rozhodnuto ani krajským státním zastupitelstvím, ani krajským soudem. Totéž lze říct

i o stěžovatelových pozdějších žádostech o vrácení zajištěných obrazů, urgencích nebo žádostech o řádné doručení přípisu krajského soudu ze dne 14. 12. 2015, adresovaného Obvodnímu soudu pro Prahu 2, jímž bylo dle stěžovatele materiálně, nikoli však formálně, rozhodnuto o jeho žádostech o vrácení zajištěných obrazů (viz např. poslední žádost o vrácení zajištěných obrazů, jež je založena na č. l. 13116 až 13117 spisu obecných soudů).

7. Jelikož o stěžovatelových žádostech o vrácení obrazů nebylo formálně rozhodnuto a obrazy byly i nadále drženy orgány činnými v trestním řízení, stěžovatel dne 23. 4. 2018 podal stížnost na průtahy v řízení [viz § 164 odst. 1 ve spojení s § 126 odst. 2 písm. c) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů]. O stěžovatelově stížnosti na průtahy bylo rozhodnuto přípisem ze dne 10. 5. 2018 sp. zn. St 13/2018-6 tak, že byla shledána nedůvodnou. V odůvodnění místopředseda krajského soudu uvedl, že stěžovatelem „uvedené věcné a časové údaje jsou zcela správné. Musím souhlasit s tím, že o žádosti o vrácení věcí důležitých pro trestní řízení skutečně nebylo rozhodnuto po značně dlouhou dobu, vlastně po celou dobu, kdy probíhá ve věci řízení před soudem“. Současně je však v jinak mimořádně stručném odůvodnění uvedeno, že § 78 odst. 7 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 55/2017 Sb., (dále jen „trestní řád“) nelze vykládat tak, že výraz neodkladně znamená, že o žádosti o vrácení věci má být rozhodnuto „ihned, bez ohledu na to, zda má soud dostatek důkazů pro rozhodnutí. A právě nezbytnost provést dokazování v rozsahu, který umožňuje vydat rozhodnutí, je dle mého názoru důvodem, proč dosud nebylo o žádosti rozhodnuto“. O stěžovatelových žádostech tudíž i nadále nebylo nijak formálně rozhodnuto.

8. Jediným rozhodnutím, které bylo ve věci zajištění stěžovatelových obrazů krajským soudem vydáno, bylo ústavní stížností napadené zamítavé usnesení krajského soudu ze dne 18. 6. 2018, resp. 19. 6. 2018 č. j. 5 T 2/2013-13154. Uvedené usnesení ale trpí celou řadou formálních nedostatků. Jedním z nich je mj. to, že v záhlaví citovaného usnesení není uvedeno, o čem přesně krajský soud rozhodoval, protože z něj není zřejmé ani to, zda krajský soud rozhodl o všech stěžovatelových žádostech o vrácení zajištěných obrazů nebo pouze o některé, resp. některých z nich. Dalším z formálních nedostatků je skutečnost, že v citovaném usnesení jsou uvedeny dva rozdílné údaje o tom, kdy krajský soud rozhodl. Přehlédnout nelze ani to, že krajský soud zpětně „přečísloval“ všechny listiny založené v příslušném svazku soudního spisu, v důsledku čehož došlo ke změně označení stovek stran soudního spisu, včetně označení napadeného usnesení (v podrobnostech viz výše, bod 2). V extrémně stručném odůvodnění napadeného usnesení je pak pouze stručně konstatováno, že žádosti stěžovatele nelze vyhovět, neboť obrazy jsou i nadále věcmi důležitými pro trestní řízení a potřeba jejich odborného posuzování může nastat až do právní moci meritorního rozhodnutí.

9. Po podání ústavní stížnosti došlo k určitému vývoji ve věci. Usnesením krajského soudu ze dne 19. 3. 2019 č. j. 5 T 2/2013-13644 bylo rozhodnuto, že stěžovateli mají být vráceny obrazy, které v září 2010 vydal policejnímu orgánu. Proti uvedenému usnesení byla jedním z obviněných, jemuž měly být rovněž vráceny zajištěné obrazy, podána stížnost k Vrchnímu soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“), jež o ní rozhodl usnesením ze dne 13. 3. 2020 č. j. 5 To 66/2019-13760 tak, že ji zamítl. Další opravný prostředek proti citovanému usnesení krajského soudu nebyl přípustný. Rozhodnutí krajského soudu tudíž nabylo právní moci dne 18. 3. 2020.

II. Obsah ústavní stížnosti

10. Stěžovatel v ústavní stížnosti popisuje skutkové okolnosti případu, průběh řízení a postup, resp. nečinnost krajského soudu, obsah napadeného usnesení krajského soudu a obsah dalších souvisejících rozhodnutí. Poukazuje na to, že jeho žádosti o vrácení obrazů,

urgence a stížnosti na nečinnost byly po dobu mnoha let zcela přehlíženy nebo s pochybným odůvodněním odsouvány stranou. Krajský soud po dlouhou dobu fakticky odmítal stěžovateli vrátit zajištěné obrazy, aniž by k tomu existoval jakýkoliv důvod a aniž by o tom jakkoli formálně rozhodl. O zamítnutí jeho žádosti o vrácení obrazů bylo formálně rozhodnuto až po více než pěti letech od jejího podání. Libovůle, s jakou krajský soud postupoval, se měla projevit hned ve dvou rovinách – zaprvé, v rovině liknavosti při vyřizování žádosti o vrácení obrazů, která se projevila v extrémních a zcela nedůvodných průtazích v řízení; zadruhé, v rovině liknavosti při samotném odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž prakticky absentuje jakékoliv *ratio*.

11. K liknavosti krajského soudu při vyřizování jeho žádostí dle § 78 odst. 7 trestního řádu stěžovatel připomíná, že dle uvedeného ustanovení má být o žádosti rozhodnuto „neodkladně“. Krajský soud v napadeném rozhodnutí, jakož i místopředseda krajského soudu při vyřizování stěžovatelovy stížnosti na průtahy však pojem „neodkladně“ interpretovali nanejvýš kuriózním způsobem. V (ústavní stížností nenapadeném) rozhodnutí (resp. spíše přípisu) o stěžovatelově stížnosti na průtahy v řízení interpretoval místopředseda krajského soudu uvedený pojem v podstatě tak, že o žádosti o vrácení zajištěných věcí nemusí být rozhodnuto „ihned“, nýbrž až tehdy, když odpadne nutnost provést dokazování v rozsahu, který umožňuje vydat (meritorní) rozhodnutí. Na to pak navázal i krajský soud. Z odůvodnění napadeného usnesení navíc plyne jenom to, že dle chápání krajského soudu nelze zajištěné věci vydat, dokud je vedeno trestní řízení, neboť v budoucnosti by teoreticky mohla vzniknout potřeba jejich odborného posouzení. V důsledku liknavého postupu krajského soudu byly stěžovatelovy obrazy zajištěny po dobu mnoha let, aniž by bylo jakkoli rozhodnuto o stěžovatelových žádostech o jejich vrácení, byť zákon příslušným orgánům ukládal povinnost rozhodnout o nich „neodkladně“. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na nález sp. zn. III. ÚS 2952/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 178/86 SbNU 831), v němž byl za hrubě nezákonný označen postup, kdy o žádosti na zrušení zajištění peněžních prostředků na účtu bylo rozhodnuto až po třech letech od jejího podání. Ve věci stěžovatele tomu bylo více než pět let. Stěžovatel rovněž poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013 sp. zn. 32 Cdo 2484/2012, z něhož plyne, že ačkoli obdobný pojem „bez zbytečného odkladu“ přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém rámci je nutno konat, jde o velmi krátkou lhůtu, jíž je míněno bezodkladné jednání směřující ke splnění povinnosti. Jde tudíž o lhůtu v řádu dnů, maximálně týdnů. Nedodržení této lhůty vedlo dle názoru stěžovatele k porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 38 odst. 2 Listiny a jeho práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Porušení těchto základních práv stěžovatel spatřuje také v tom, že zajištění jeho obrazů jakožto věcí důležitých pro trestní řízení je nepřiměřeně dlouhé a trvá již od roku 2010.

12. K liknavosti krajského soudu při odůvodňování napadeného rozhodnutí stěžovatel uvádí, že krajský soud se ani nepokusil uvést aktuální nebo potenciální budoucí důvody, pro které není možné obrazy vrátit. Napadené rozhodnutí čítá pouze jednu stranu a prakticky v něm absentuje *ratio*. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na nález sp. zn. I. ÚS 1680/13 ze dne 22. 12. 2015 (N 219/79 SbNU 517), z něhož plyne, že právo na řádné odůvodnění je součástí principů spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Řádnost odůvodnění je nutno posuzovat případ od případu, přičemž je nezbytné zohlednit, zda argument, na který soud v odůvodnění neodpověděl, je pro souzenou věc relevantní. Atributem tohoto práva je řádně vyložená, logicky konzistentní a přesvědčivá aplikace práva na projednávání případ. Napadené rozhodnutí žádný z těchto atributů nevykazovalo.

III. Vyjádření účastníka řízení

13. Krajský soud prostřednictvím předsedy senátu Mgr. Tomáše Boučka ve svém stručném vyjádření shrnul podstatu trestního řízení, v rámci něhož bylo vydáno napadené

rozhodnutí, a zejména připomněl, že stěžovatel měl v tomto řízení postavení poškozeného. K potřebě zajištění obrazů uvedl, že „v daném případě se jednalo o věci důležité pro trestní řízení, které měly být předmětem trestné činnosti, a potřeba jejich případného odborného posuzování mohla nastat. Nikoli jen v přípravném řízení, ale i v řízení před soudem. Zejména pak proto, že obžalovaní vždy tvrdili, že se jednalo o obrazy pravé“. Krajský soud rovněž sdělil, že ve věci bylo meritorně rozhodnuto a usnesením ze dne 19. 3. 2019 bylo rozhodnuto o vrácení obrazů mj. stěžovateli, čímž bylo jeho žádosti vyhověno.

14. Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zaslat stěžovateli k replice vyjádření krajského soudu, neboť v něm nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti nebo argumenty.

15. Poněvadž od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl ve věci bez jeho konání podle § 44 zákona o Ústavním soudu.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda byly splněny procesní podmínky řízení před Ústavním soudem, přičemž zvláštní pozornost věnoval otázce přípustnosti ústavní stížnosti. Část ústavní stížnosti směřující proti v záhlaví citovanému usnesení krajského soudu nečiní v tomto ohledu žádné potíže, neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon poskytuje k ochraně jeho práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Posouzení přípustnosti té části ústavní stížnosti, jež směřuje proti jinému zásahu (postupu) krajského soudu ve věci vedené pod sp. zn. 5 T 2/2013 spočívajícím v nedůvodných průtazích při rozhodování o stěžovatelových žádostech o vrácení zajištěných obrazů, je však komplikovanější a vyžaduje podrobnější rozbor.

17. Především platí, že na průtahy v řízení je konstantní judikaturou Ústavního soudu nahlíženo jako na tzv. jiný zásah orgánu moci veřejné do ústavně garantovaných základních práv a svobod stěžovatele ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu [přiměřeně srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 (N 122/46 SbNU 151), bod 9; nález sp. zn. IV. ÚS 475/03 ze dne 22. 1. 2004 (N 7/32 SbNU 39)].

18. Dle judikatury Ústavního soudu dále platí, že k odstranění trvajících průtahů v soudním řízení slouží především právní úprava obsažená v zákoně o soudech a soudcích, konkrétně návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu (§ 174a citovaného zákona) nebo stížnost na průtahy v řízení (§ 164 a násl. citovaného zákona). Ústavní stížnost bude v těchto případech shledána přípustnou zásadně pouze za předpokladu, že stěžovatel využil shora uvedené procesní prostředky k ochraně svých základních práv, avšak orgány moci veřejné i navzdory tomu nezjednaly nápravu [nález sp. zn. III. ÚS 2979/09 ze dne 13. 5. 2010 (N 107/57 SbNU 377), bod 15 *in fine*; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1151/14 ze dne 25. 6. 2014 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>)].

19. Poněkud odlišný přístup je Ústavním soudem volen v situaci, kdy stěžovatel namítá porušení svého ústavně garantovaného (procesního) práva na projednání věci bez zbytečných průtahů a těžiště ústavní stížnosti spočívá v kritice délky soudního řízení, jež však v době podání ústavní stížnosti již bylo pravomocně ukončeno. Ústavní stížnost je v tomto případě považována za přípustnou zpravidla jenom tehdy, využil-li stěžovatel k ochraně svého základního práva, jež bylo narušeno neodůvodněnými průtahy v již skončeném (soudním) řízení, všechny procesní prostředky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu za škodu“). Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu za škodu totiž umožňuje stěžovateli, aby se domáhal mj. náhrady škody za nesprávný úřední postup spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě [srov. nález sp. zn. III. ÚS

2979/09, citován výše, body 16 a 18; nález sp. zn. IV. ÚS 628/03 ze dne 14. 9. 2004 (N 128/34 SbNU 301)]. Ústavní stížnost je tudíž zásadně možno podat až proti rozhodnutí obecných soudů o stěžovatelské žalobě podle zákona o odpovědnosti státu za škodu.

20. Nyní posuzovaná ústavní stížnost je nicméně značně specifická a zcela se vymyká standardním případům, v nichž je namítáno porušení práva stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů, ať již v době podání ústavní stížnosti ukončených, nebo trvajících. To se pochopitelně musí promítnout i do oblasti posouzení přípustnosti stěžovatelské ústavní stížnosti.

21. Zaprvé, Ústavní soud zdůrazňuje, že na rozdíl standardních ústavních stížností brojících proti (trvajícím nebo ukončeným) průtahům v řízení není v nyní posuzované věci zřejmé ani to, zda měl krajský soud povinnost rozhodnout o žádostech stěžovatele, zda mohly vůbec v důsledku postupu krajského soudu vzniknout průtahy v řízení, v jakém časovém rámci měl eventuálně krajský soud rozhodnout, zda tak učinil a případně kdy tak učinil. Stručně řečeno, v nyní posuzované věci panuje značná nejistota ve vztahu k těm nejzákladnějším otázkám podmiňujícím možnost stěžovatele domáhat se ochrany svých práv jinými způsoby než prostřednictvím ústavní stížnosti. Pokud by Ústavní soud bez dalšího odkázal stěžovatele buď na řízení podle zákona o soudech a soudcích, nebo na řízení podle zákona o odpovědnosti státu za škodu s tím, že až po vyčerpání těchto procesních prostředků nápravy by mohla být jeho ústavní stížnost považována za přípustnou dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, s největší pravděpodobností by jej odkázal na řízení neposkytující efektivní ochranu jeho základním právům. Za tohoto stavu tudíž Ústavní soud nemohl s žádoucí jistotou dospět k závěru, že stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv, protože za takové prostředky lze považovat výhradně prostředky umožňující efektivní obranu proti zásahu do ústavně zaručených práv [přiměřeně srov. nález sp. zn. I. ÚS 180/03 ze dne 2. 3. 2004 (N 32/32 SbNU 293), část I]. Nyní posuzovanou ústavní stížnost proto nelze považovat za nepřípustnou z důvodu nevyčerpání všech procesních prostředků nápravy, které měl stěžovatel k dispozici.

22. Zadruhé, jak již bylo naznačeno výše, v důsledku zásadních formálních nedostatků ústavní stížností napadeného usnesení krajského soudu není zřejmé, zda bylo ke dni podání ústavní stížnosti rozhodnuto o všech žádostech stěžovatele o vrácení zajištěných obrazů. Rovněž není zřejmé ani to, zda přinejmenším v době podání ústavní stížnosti trval zásah do základních práv stěžovatele, zda byl tento zásah ukončen nebo zda se jednalo o situaci, jež je v teorii a praxi ústavního soudnictví označována jako tzv. mootness (tedy stav, kdy spor zcela odezněl a pozbyl na aktuálnosti). Krajský soud totiž v napadeném usnesení neuvedl, o čem rozhodoval, a v záhlaví rozhodnutí pouze lakonicky poznamenal, že „předseda senátu Krajského soudu v Plzni rozhodl dne 18. června 2018 ve věci obž. P. K. a spol., takto: Podle § 78 odst. 7 trestního řádu se zamítá žádost pošk. P. H. o vrácení věcí – obrazů“ signovaných tam uvedenými jmény a názvy; tento zásadní nedostatek nebyl napraven ani ve zbylé části rozhodnutí. Za uvedené procesní situace je dle Ústavního soudu nutno zvolit výklad napadeného usnesení krajského soudu, jenž je nejvstřícnější k ochraně základních práv stěžovatele. Jelikož nic v napadeném usnesení krajského soudu nenasvědčuje tomu, že uvedený soud rozhodl o všech žádostech stěžovatele o vrácení zajištěných obrazů, Ústavní soud má za to, že ke dni podání ústavní stížnosti nebylo rozhodnuto přinejmenším o jedné ze stěžovatelských žádostí a zásah do jeho základních práv pořád trval. Ústavní stížnost tudíž nemůže být odmítnuta ani z tohoto důvodu.

23. Nad rámec toho Ústavní soud pro úplnost dodává, že k ukončení zásahu do základních práv stěžovatele došlo až v době po podání ústavní stížnosti v důsledku přijetí usnesení krajského soudu ze dne 19. 3. 2019 č. j. 5 T 2/2013-13644 ve spojení s usnesením vrchního soudu ze dne 13. 3. 2020 č. j. 5 To 66/2019-13760, jimiž bylo rozhodnuto o vrácení zajištěných obrazů stěžovateli a dalším osobám. To se však projevilo pouze ve formulaci

výrokové části tohoto nálezu, nikoli v posouzení přípustnosti stěžovatelovy ústavní stížnosti (srov. nález sp. zn. III. ÚS 2952/16, citován výše).

24. S ohledem na shora řečené Ústavní soud konstatuje, že nyní posuzovaná ústavní stížnost je přípustná jak ve vztahu k napadenému usnesení, tak ve vztahu k napadenému postupu krajského soudu. Ústavní soud rovněž uzavírá, že byly splněny i další procesní předpoklady řízení podle zákona o Ústavním soudu.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

25. Po zevrubném posouzení věci dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

26. Úvodem je však vhodné připomenout, že Ústavní soud je při přezkumu vázán pouze petitem ústavní stížnosti, nikoliv jejím právním zdůvodněním [přiměřeně srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019 (N 186/97 SbNU 31), bod 13; 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]. Je-li respektován rozsah petitu ústavní stížnosti, Ústavnímu soudu nic nebrání v tom, aby přezkoumal ústavnost napadeného rozhodnutí a postupu krajského soudu nejen prizmatem skutečností a argumentů předestřených stěžovatelem, nýbrž také prizmatem jiných, v ústavní stížnosti nenamítaných skutečností.

27. Ústavní soud se tak při přezkumu ústavnosti postupu a v záhlaví citovaného usnesení krajského soudu zaměřil na tři klíčové oblasti. Nejprve zkoumal ústavnost postupu krajského soudu při vyřizování stěžovatelových žádostí o vrácení zajištěných obrazů, a to především z pohledu dostupnosti efektivních procesních prostředků nápravy, vzniku nároku na to, aby o stěžovatelových žádostech bylo rozhodnuto v určitém časovém rámci, a následného plynutí času (v podrobnostech viz níže, část V. 1.). Dále Ústavní soud přezkoumával ústavní konformitu napadeného usnesení krajského soudu z pohledu celkové délky zajištění obrazů (v podrobnostech viz níže, část V. 2.). Nakonec se Ústavní soud zabýval otázkou formálních a obsahových náležitostí napadeného usnesení krajského soudu. Zvláštní důraz byl přitom kladen na to, zda je napadené usnesení souladné s ústavně zakotveným zákazem libovůle a požadavkem řádného odůvodnění rozhodnutí. Obecně totiž platí, že čím delší dobu je orgány činnými v trestním řízení zajištěn majetek jednotlivce a omezena jeho možnost s tímto majetkem volně disponovat a užívat jej, tím vyšší je potřeba odůvodnit nezbytnost a přetrvávající legitimitu tohoto postupu (v podrobnostech viz níže, část V. 3.).

V. 1. Dostupnost procesních prostředků nápravy a časové aspekty postupu krajského soudu při vyřizování stěžovatelových žádostí o vrácení zajištěných věcí

28. Ústavní soud dospěl k závěru, že jiným zásahem (postupem) krajského soudu ve věci vedené pod sp. zn. 5 T 2/2013 bylo porušeno stěžovatelovo právo na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jakož i jeho právo na projednání věci bez průtahů a v přiměřené lhůtě dle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

29. Stěžovatel v nyní posuzované ústavní stížnosti především namítá, že krajský soud svým usnesením a/nebo postupem porušil jeho právo na ochranu vlastnictví a právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, když o jeho žádostech o vrácení zajištěných obrazů nerozhodl neodkladně, jak mu jasně ukládal § 78 odst. 7 trestního řádu. Tato linie argumentace je však problematická hned z několika důvodů. Zaprvé, stěžovatel nijak nereflexuje skutečnost, že současné znění § 78 odst. 7 trestního řádu, na němž je celá jeho argumentace vystavěna, bylo do trestního řádu vneseno až novelizujícím zákonem č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších

předpisů, a další související zákony. Uvedený novelizující zákon nabyl účinnost dne 18. 3. 2017, tedy až přibližně čtyři roky po podání první ze stěžovatelových žádostí o vrácení obrazů, adresovaných krajskému soudu. Zadruhé, stěžovatel poněkud nepřehledným způsobem směšuje argumentaci stran protiústavnosti napadeného usnesení s argumentací stran protiústavnosti postupu krajského soudu, a to v odůvodnění i v petitu ústavní stížnosti (v podrobnostech viz výše, bod 3). Ústavní soud proto zdůrazňuje, že postup krajského soudu spočívající v jeho nečinnosti při rozhodování o přinejmenším jedné ze stěžovatelových žádostí o vrácení zajištěných obrazů může být přezkoumáván pouze jako tzv. jiný zásah krajského soudu do základních práv stěžovatele (v podrobnostech viz výše, bod 17).

30. Ústavní soud proto, jsa vázán pouze petitem ústavní stížnosti (v podrobnostech viz výše, bod 26), zkoumal ústavnost postupu krajského soudu ve věci vedené pod sp. zn. 5 T 2/2013 i optikou stěžovatelem nenamítaných skutečností a argumentů.

31. Právní úprava prodělala v rozhodném období – tj. ode dne podání první krajskému soudu adresované žádosti o vrácení zajištěných obrazů v roce 2013 do ukončení jejich zajištění, a tudíž i do definitivního ukončení zásahu do základních práv stěžovatele v roce 2020 – značný vývoj. Ústavní soud proto považuje za vhodné tuto právní úpravu shrnout. Do dne 17. 3. 2017 bylo obecné pravidlo pro vrácení věcí důležitých pro trestní řízení – v rámci tehdejší terminologie chápaných jako tzv. věcí doličných – upraveno v § 80 odst. 1 větě první trestního řádu. Dle uvedeného ustanovení platilo, že „není-li věci, která byla podle § 78 vydána nebo podle § 79 odňata, k dalšímu řízení už třeba a nepřichází-li v úvahu její propadnutí nebo zabrání, vrátí se tomu, kdo ji vydal nebo komu byla odňata“. Trestní řád tudíž neobsahoval výslovně zakotvené pravidlo, že stěžovatel je oprávněn žádat o vrácení zajištěné věci a příslušný orgán je povinen rozhodnout o této žádosti v určitém časovém rámci. Tehdejší právní úprava naopak ponechávala orgánům činným v trestním řízení mimořádně široký prostor pro uvážení, kdy a za jakých podmínek dojde k vrácení věci zajištěné pro důkazní účely. Možnost žádat o vrácení zajištěné věci, příp. o zrušení nebo omezení jejího zajištění a povinnost příslušných orgánů rozhodnout o této žádosti v určité lhůtě byly v době do dne 17. 3. 2017 výslovně zakotveny pouze u tzv. zvláštních forem zajištění věci, k nimž patří zajištění peněžních prostředků na účtu u banky (§ 79a trestního řádu), zajištění dalších finančních prostředků (§ 79b trestního řádu), zajištění zaknihovaných cenných papírů (§ 79c trestního řádu), zajištění nemovitosti (§ 79d trestního řádu) a zajištění jiné majetkové hodnoty (§ 79e trestního řádu). To se změnilo přijetím novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb. Teprve s účinností ode dne 18. 3. 2017 bylo do § 78 odst. 7 trestního řádu vloženo pravidlo, že „osoba, které byla věc zajištěna (pro důkazní účely – pozn.), má právo kdykoli žádat o vrácení takové věci. O takové žádosti musí orgán činný v trestním řízení uvedený v odstavci 1 neodkladně rozhodnout (...)“.

32. V kontextu nyní posuzované ústavní stížnosti lze konstatovat, že do nabytí účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb. existovala v trestním řádu teleologická mezera (srov. MELZER, F. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 225–229). Jejím důsledkem bylo, že – striktně formalisticky vzato – příslušné orgány činné v trestním řízení neměly výslovně stanovenou povinnost rozhodnout o stěžovatelově žádosti o vrácení zajištěných věcí, natožpak rozhodnout o ní neodkladně.

33. Ústavní soud proto zvažoval, zda tato mezera v trestním řádu způsobovala protiústavní důsledky. Předně je třeba vyjít z toho, že obrazy, které byly zajištěny orgány činnými v trestním řízení podle § 78 odst. 1 trestního řádu (ve znění účinném do 17. 3. 2017), jsou „majetkem“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol k Úmluvě“). Samotné zajištění obrazů je pak nutno chápat jako zásah do stěžovatelova ústavně garantovaného práva na ochranu vlastnictví, neboť obsahem tohoto práva je mj. oprávnění věc užívat a disponovat s ní [srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 267/03 ze dne 15. 4. 2004 (U 18/33

SbNU 401)]. Z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom plyne, že dojde-li v důsledku jednání orgánů moci veřejné k zásahu do práva jednotlivce na ochranu majetku, státu vzniká pozitivní závazek zabezpečit, že dotčená osoba bude mít k dispozici efektivní prostředek nápravy, respektive ochrany před potenciálně svévolnými nebo nepřiměřenými zásahy do jejích Úmluvou garantovaných práv (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Hasan a Chaush proti Bulharsku* ze dne 26. 10. 2000 č. 30985/96, § 84). Z práva na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě proto vyplývá, že „každý zásah do pokojného užívání majetku musí být doprovázen procesními zárukami poskytujícími dotčené fyzické nebo právnické osobě přiměřenou možnost obrátit se v dané věci na příslušný orgán a účinně napadnout opatření zasahující do práv tímto ustanovením zaručených“ (rozsudek ESLP ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice* ze dne 9. 10. 2008 č. 38238/04, § 69; rozsudek ESLP ve věci *Jokela proti Finsku* ze dne 21. 5. 2002 č. 28856/95, § 45).

34. Trestní řád před nabytím účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb. ovšem stěžovateli žádný takový efektivní procesní prostředek nápravy neposkytoval. Dle Ústavního soudu tento nedostatečný stav právní úpravy porušoval princip bezrozpornosti právního řádu a bez jakéhokoliv logického důvodu zbavoval osoby, jejichž majetek byl zajištěn „pouze“ pro důkazní účely (tj. nikoli dle ustanovení upravujících tzv. zvláštní formy zajištění věci), všech právních záruk zajišťujících možnost efektivní procesní obrany před potenciálně svévolnými nebo nepřiměřenými zásahy orgánů činných v trestním řízení do jejích základního práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Současně tím stát, resp. zákonodárce nerespektoval procedurální pozitivní závazky plynoucí z práva na ochranu vlastnictví. Ústavní soud proto nemohl než konstatovat, že výše popsaná mezera v trestním řádu byla protiústavní.

35. Závěr o protiústavnosti uvedené mezery v trestním řádu lze ostatně podpořit také odkazem na důvodovou zprávu k novelizujícímu zákonu č. 55/2017 Sb. V ní stojí, že § 78 trestního řádu, ve znění účinném do 17. 3. 2017, negarantoval dostatečnou právní ochranu osob, jejichž věc byla zajištěna jako věc důležitá pro trestní řízení, a to především pokud jde o dostupnost opravných prostředků (důvodová zpráva k novelizujícímu zákonu č. 55/2017 Sb. dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=753&ct1=0>). I samotný zákonodárce tudíž seznal, že tehdejší právní úprava byla nevyhovující a rozporná s právy jednotlivců.

36. Tuto protiústavní mezeru, která existovala v trestním řádu do nabytí účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb., je dle Ústavního soudu nutno překlenout prostřednictvím analogie zákona (*analogia legis*), tedy použitím určitého ustanovení právního předpisu na obdobný případ, který tento právní předpis výslovně neupravuje (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 121/12 ze dne 8. 10. 2012). Nejde přitom o použití analogie nepřípustné, neboť „zatímco užití analogie v trestním právu hmotném je ovládáno jednoznačnou zásadou zákazu analogie in malam partem (k tíži pachatele), v trestním právu procesním je analogie zpravidla přípustná“ (ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČTA, J. a kol. Trestní právo procesní. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 51–52). Navíc v nyní posuzované věci se jedná o analogii ve prospěch stěžovatele (poškozeného), jež nemá žádný přímý dopad na práva obviněných.

37. V návaznosti na shora uvedené Ústavní soud zvažoval, zda byl v rozhodné době v trestním právu procesním zakotven právní institut, jenž by byl s to zaplnit předmětnou protiústavní mezeru v trestním řádu. Z pohledu nyní posuzované věci se jako nejvhodnější a obsahově nejbližší ustanovení jeví § 79d odst. 8 trestního řádu, ve znění účinném do 17. 3. 2017, v němž byl upraven postup při vyřizování žádostí o zrušení nebo omezení zajištění nemovitosti. Uvedené ustanovení se přitom neaplikovalo pouze na zrušení nebo omezení zajištění nemovitosti, nýbrž přiměřeně také na zajištění jiné majetkové hodnoty (§ 79e odst. 7 trestního řádu) nebo náhradní hodnoty (§ 79f trestního řádu). Zákonodárce v citovaném

ustanovení upravil jak právo osoby podat žádost o zrušení nebo omezení zajištění předmětné věci nebo hodnoty, tak i povinnost příslušného orgánu rozhodnout o ní bezodkladně.

38. Navíc, ač se mohou nemovitosti zajištěné dle § 79d trestního řádu a zpravidla movité doličné věci zajištěné dle § 78 trestního řádu jevit z jednoho právního pohledu jako zcela nesrovnatelné objekty regulace, Ústavní soud má za to, že v kontextu nyní posuzované ústavní stížnosti se nejedná o srovnávání nesrovnatelného. Na jedné straně tudíž lze uznat, že právní povaha nemovitostí (§ 498 odst. 1 občanského zákoníku), důvod (§ 79d odst. 1 trestního řádu, ve znění účinném do 17. 3. 2017) a způsob jejich zajištění (§ 79d odst. 2 trestního řádu, ve znění účinném do 17. 3. 2017), příp. způsob jejich navrácení majiteli (§ 79d odst. 8 trestního řádu, ve znění účinném do 17. 3. 2017) se mohou lišit od právní povahy zpravidla movitých doličných věcí, důvodu a způsobu jejich zajištění a způsobu jejich vrácení. Na druhé straně je však nezbytné zdůraznit, že bez ohledu na důvod zajištění nebo na to, zda je v trestním řízení zajištěna věc nemovitá nebo movitá, je potenciál tohoto zajištění zasáhnout nebo porušit základní právo jednotlivce na ochranu vlastnictví srovnatelný. Srovnatelný pak je i pozitivní závazek státu poskytnout jednotlivci procesní prostředek ochrany jeho práva na ochranu vlastnictví (v podrobnostech viz výše, bod 33). Z pohledu vyřizování žádosti o vrácení zajištěné věci, resp. o zrušení nebo omezení jejího zajištění se tudíž jedná o instituty podobné a srovnatelné, nikoli o příslovečné míchání jablek s hruškami.

39. Stručně shrnuto, při plném respektu k možným odlišnostem lze dle Ústavního soudu uzavřít, že do nabytí účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb. plynula krajskému soudu z čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě při vyřizování stěžovatelovy žádosti o vrácení obrazů zajištěných podle § 78 odst. 1 trestního řádu povinnost analogicky aplikovat § 79d odst. 8 trestního řádu (ve znění účinném do 17. 3. 2017) a o stěžovatelově žádosti rozhodnout bezodkladně. Po nabytí účinnosti citovaného novelizujícího zákona pak krajskému soudu plynula obsahově obdobná povinnost přímo z nově formulovaného § 78 odst. 7 trestního řádu. Zbývá proto posoudit, zda krajský soud tuto povinnost dodržel.

40. Jak v této souvislosti správně podotýká stěžovatel, lhůtu „neodkladně“ (případně její obsahové ekvivalenty „neprodleně“, „bezodkladně“, „bez zbytečného odkladu“ apod.) zákonodárce používá často nejen v trestním řádu, ale i v dalších předpisech veřejného nebo soukromého práva a většinou je určena ke splnění určité povinnosti nebo k uskutečnění právního úkonu (jednání). Jelikož takto slovně vymezená lhůta přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém rámci je třeba plnit povinnost nebo jinak konat, je nutno uzavřít, že jde o neurčitou lhůtu. Současně je však z jejího slovního vymezení nutno dovodit, že se jedná o velmi krátkou lhůtu, jíž je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění určité povinnosti nebo učinění právního úkonu (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013 sp. zn. 32 Cdo 2484/2012; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. 23 Cdo 113/2012; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2010 sp. zn. 25 Cdo 4634/2008). Zpravidla se bude jednat o lhůtu v řádu dnů nebo maximálně týdnů (přiměřeně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008 č. j. 6 As 1/2008-48; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010 č. j. 9 Afs 20/2010-74), přičemž v praxi je nutno tento pojem vykládat podle konkrétního případu (*ad hoc*) v závislosti na naléhavosti věci, významu dotčených základních práv nebo právních zájmů stěžovatele a účelu, který má být konkrétním ustanovením za pomoci tohoto pojmu dosažen. Pod lhůtou „neodkladně“ však rozhodně nelze rozumět lhůtu dosahující délku mnoha měsíců nebo dokonce let. Zbývá jen dodat, že požadavek bezodkladnosti příslušného rozhodování tu plyne již ze základních atributů materiálního právního státu vycházejících z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a z nich je nutno dovodit též zdrženlivost zásahů orgánů veřejné moci do základních práv jednotlivců v trestním řízení.

41. To, že výše rozvedené úvahy nebyly ani v období před nabytím účinnosti novelizujícího zákona č. 55/2017 Sb., natožpak po nabytí jeho účinnosti nijak ojedinělé nebo překvapivé, lze ilustrovat poukazem na postup policejního orgánu při vyřizování stěžovatelovy první žádosti o vrácení zajištěných věcí (v podrobnostech viz výše, bod 5). Stěžovatel v srpnu 2011, tedy několik let před předmětnou novelou trestního řádu, zaslal policejnímu orgánu žádost o vrácení obrazů. Ten o ní rozhodl přibližně ve lhůtě jednoho měsíce ode dne podání a své rozhodnutí odůvodnil stručným, avšak s ohledem na skutkové okolnosti případu a tehdejší stav trestního řízení zcela dostatečným způsobem. Policejní orgán tak na rozdíl od krajského soudu postupoval s náležitým respektem k právům stěžovatele (čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny) a dbal jak své povinnosti projednávat věci urychleně bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny; § 2 odst. 4 trestního řádu), tak i zásady, že řízení v trestních věcech musí být vedeno s potřebnou ohleduplností k poškozenému a jeho právům (§ 2 odst. 15 trestního řádu).

42. S ohledem na skutkové okolnosti nyní posuzované věci nelze než konstatovat, že krajský soud zásadním způsobem porušil stěžovatelovo právo na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů v přiměřené lhůtě dle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. O stěžovatelových žádostech o vrácení zajištěných obrazů krajský soud rozhodl nikoli neodkladně, nýbrž po mnoha letech (je-li délka řízení počítána ode dne podání první žádosti stěžovatele o vrácení obrazů), resp. mnoha měsících od jejich podání (je-li délka řízení počítána ode dne podání poslední žádosti stěžovatele o vrácení obrazů). Postup krajského soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 5 T 2/2013 navíc nelze vykládat jako nevědomé a snad i pochopitelné přehlédnutí jediného podání v právně a skutkově relativně komplikovaném řízení, nýbrž jako projev dlouhotrvající a vědomé libovůle (zejm. s ohledem na to, že stěžovatel se o věc zajímal, urgoval ji a krajskému soudu opakovaně zasílal žádosti o vrácení zajištěných obrazů) a systematického ignorování základních práv a legitimních zájmů nejen stěžovatele, nýbrž také dalších osob (ze spisu obecných soudů totiž plyne, že stěžovatel nebyl jedinou osobou, jejíž žádosti o vrácení zajištěných věcí byly dlouhodobě přehlíženy). Pro srovnání pak Ústavní soud poukazuje na nálezný ve věci sp. zn. III. ÚS 2952/16, citován výše, v němž byl za hrubě nezákonný a protiústavní označen postup, kdy bylo o žádosti se srovnatelným obsahem rozhodnuto až po třech letech od jejího podání.

43. Ústavní soud s ohledem na shora řečené uzavírá, že v demokratickém právním státě založeném na úctě k základním právům jednotlivce (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je nezbytné, aby orgány moci veřejné vždy volily takový výklad právních norem a aplikovaly je takovým způsobem, který bude v maximální možné míře respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich smysl a podstatu (čl. 4 odst. 4 Listiny). Každý (citelnější) zásah do základních práv musí být doprovázen efektivními procesními zárukami umožňujícími dotčené osobě, aby se domohla nápravy. Pokud platná a účinná právní úprava výslovně nezakotvuje vhodné procesní záruky k ochraně základního práva jednotlivce a neposkytuje mu nárok na to, aby bylo o jeho žádosti o sjednání nápravy rozhodnuto v přiměřené lhůtě, je z ústavního hlediska nezbytné využít existující právní instituty, které jsou s to poskytnout stěžovatelovým základním právům náležitou ochranu a případně zaplnit protiústavní mezeru v zákoně nebo právu. Tohoto cíle lze dosáhnout rozličnými prostředky, k nimž mimo jiné patří ústavně konformní interpretace podústavního práva, analogická aplikace obsahově blízkých ustanovení příslušného zákona (*analogia legis*) nebo, je-li to nutné, obecných zásad daného právního odvětví (*analogia iuris*). Odchýlení se od doslovného znění zákona nebo vyplnění mezery zde není v rozporu s logikou systému práva a postavením moci soudní v systému dělby moci v České republice, zejména s posláním soudů právo dotvářet, nikoli tvořit.

44. Jak je totiž dobře známo z judikatury Ústavního soudu, obecné soudy nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákona a mohou se od něj odchýlit, vyžaduje-li to

ochrana a respekt k účelu zákona, ústavně garantovaným základním právům jednotlivce a ústavněprávními principům a hodnotám [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Při rozhodování v složitých a netypických případech je nezbytné, aby orgány moci veřejné učinily vše pro jejich spravedlivé řešení [nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018 (N 171/91 SbNU 145), bod 31]. Nad každým utvářením soudního rozhodnutí se totiž klene dvojí imperativ – rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je rozpoznat spravedlnost skrze zákon [nález sp. zn. IV. ÚS 1241/12 ze dne 13. 3. 2013 (N 42/68 SbNU 425), body 14–15].

V. 2. Přiměřenost celkové délky zajištění obrazů pro důkazní účely

45. S ohledem na délku doby, po kterou byly stěžovatelovy obrazy zajištěny (přibližně deset let), Ústavní soud konstatuje, že i v této oblasti došlo k porušení stěžovatelova základního práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

46. Jelikož se stěžovatelova ústavní stížnost týká problematiky dočasných majetkových zajišťovacích institutů, k nimž patří také zajištění věcí důležitých pro trestní řízení, Ústavní soud připomíná, že při přezkumu jejich ústavnosti vychází z jejich smyslu a účelu. Majetkové zajišťovací instituty mohou v trestním řízení napomáhat řádnému objasnění věci (to platí především pro zajištění věcí doličných), prevenci a potlačování závažné, zpravidla hospodářské, kriminality a zajištění nároků poškozených (to platí především pro zajištění nástrojů a výnosů z trestné činnosti). Z povahy věci se jedná o instituty dočasné, jejichž podstatou není trvalé odejmutí daných prostředků nebo věcí majiteli, ale omezení jeho práva disponovat s nimi tak, aby nemohlo dojít k jejich znehodnocení, ztrátě nebo zneužití. Jde tak sice o omezení vlastnického práva dotčených osob, avšak v rámci výluky z ochrany vlastnictví, jež je při zachování zákonem stanovených podmínek považována za legitimní a přiměřenou cíli sledovanému právní úpravou, jímž je náležité zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání pachatelů, jakož i snaha v co nejvyšší možné míře eliminovat škodu způsobenou případnou trestnou činností a zajistit nároky poškozených (nález sp. zn. III. ÚS 2952/16, citován výše, bod 20).

47. Dočasné povaze majetkových zajišťovacích institutů odpovídá i rozsah přezkumné činnosti Ústavního soudu, která je obecně relativně omezená. Ústavní soud zkoumá, zda má rozhodnutí o zajištění majetku zákonný podklad (čl. 2 odst. 2 Listiny), zda bylo vydáno příslušným orgánem (čl. 2 odst. 2 a čl. 38 odst. 1 Listiny) a zda není projevem libovůle (čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny) [nález sp. zn. II. ÚS 3662/14 ze dne 20. 10. 2015 (N 187/79 SbNU 121), bod 17]. Nad rámec toho však Ústavní soud dovodil, že ústavnost zajištění majetku pro účely trestního řízení má i jisté časové limity a nemůže trvat libovolně dlouho. S narůstajícím časem se totiž dočasnost zajišťovacího institutu relativizuje a je třeba ji posuzovat mnohem přísněji [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1367/17 ze dne 13. 3. 2018 (N 46/88 SbNU 623), bod 20]. U mnohaletých zajištění majetku může postupem času docházet k negaci dočasné, zatímní povahy zajišťovacích institutů, jakož i k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva jednotlivce dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Plynutím času ubývá legitimita omezení základních práv ve prospěch veřejného zájmu na naplnění účelu trestního řízení a zesiluje se potřeba chránit základní práva jednotlivce před nepřiměřenými zásahy ze strany státu [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1396/07 ze dne 19. 3. 2009 (N 62/52 SbNU 609); nález sp. zn. II. ÚS 642/07 ze dne 30. 1. 2008 (N 25/48 SbNU 291), body 13–16].

48. Při posuzování přiměřenosti doby zajištění je dle judikatury Ústavního soudu nutno uvážit především tři kritéria. Zaprvé je nutno posoudit samotnou délku trvání zajištění a její příčiny, totiž zda je dána objektivní složitost věci či uplatňováním procesních práv (nebo snad dokonce obstrukcemi) ze strany účastníků řízení, anebo naopak neodůvodněnými

průtahy a pochybeními ze strany orgánů činných v trestním řízení. Z druhé je nezbytné posoudit, jaký vliv má průběh řízení na sílu argumentů, kterými je potřeba zajištění podepírána, totiž zda se jeho důvodnost jeví být potvrzována dosavadním vývojem v trestním řízení či naopak. Zatřetí Ústavní soud musí přihlídnout i k tomu, jak intenzivní zásah představovalo dané zajištění pro stěžovatele (nález sp. zn. III. ÚS 2952/16, citován výše, bod 21).

49. K prvnímu naznačenému okruhu otázek Ústavní soud poznamenává, že zajištění stěžovatelových obrazů trvalo bezmála deset let (od roku 2010 do roku 2020), tedy po nemalou část doposud zcela neukončeného trestního řízení vedeného proti tam specifikovaným obviněným. Předmětné trestní řízení na jedné straně lze charakterizovat jako komplikovanější jak po skutkové, tak i po právní stránce, neboť posuzovaná trestná činnost byla sofistikaovaná, rozsáhlá a týkala se poměrně specifické oblasti lidské činnosti (obchodu s uměním). Rovněž lze uznat, že zejména v počátečních fázích zajištění stěžovatelových obrazů mohlo docházet k jistým omluvitelným prodlevám, neboť obrazy bylo nutno podrobit náročnému znaleckému zkoumání za účelem určení, zda se jedná o doposud neobjevená pravá díla světoznámých umělců nebo o falzifikáty vyhotovené obviněnými osobami. Na druhé straně z vyžádaného spisu obecných soudů plyne, že v řízení docházelo k nemalým průtahům a znalecké zkoumání stěžovatelových obrazů bylo ukončeno již před více lety. Navíc od ukončení znaleckého zkoumání až do doby, kdy došlo k jejich vrácení stěžovateli, se s obrazy prakticky nic nedělo a orgány činné v trestním řízení patrně nečinily žádné úkony vyžadující fyzické zajištění obrazů. Ústavní soud proto uzavírá, že ač lze jistou část délky zajištění obrazů ospravedlnit vyšší složitostí věci, značnou část jejich téměř desetiletého zajištění lze vysvětlit pouze liknavostí krajského soudu.

50. K druhému okruhu otázek, k němuž má být dle judikatury přihlídnuto, Ústavní soud uvádí, že další průběh řízení pouze potvrdil a zesílil závěr o nepřiměřenosti délky zajištění stěžovatelových obrazů. Především je nutno zdůraznit, že ačkoli krajský soud v ústavní stížnosti napadeném usnesení ze dne 18. 6. 2018 uvádí, že stěžovateli nebylo možné vrátit zajištěné obrazy, neboť až do právní moci meritorního rozhodnutí by mohla nastat potřeba jejich dalšího znaleckého zkoumání, k takové situaci nedošlo a nic ani nenaznačovalo tomu, že by krajský soud tuto možnost reálně zvažoval. Kurióznost postupu krajského soudu je pak potvrzena jeho usnesením ze dne 19. 3. 2019 č. j. 5 T 2/2013-13644, jímž bylo rozhodnuto o vrácení zajištěných obrazů stěžovateli a dalším osobám. Jmenovaný soud v něm totiž nepřistoupil na návrh státní zástupkyně, aby byla majitelům zajištěných obrazů, včetně stěžovatele, uložena povinnost odstranit označení věcí nebo provést jejich změnu (zjednodušeně řečeno, odstranit falešné podpisy světoznámých umělců na předmětných obrazech), příp. omezit dispozici s nimi (§ 101 odst. 5 trestního řádu), neboť dospěl k závěru, že by se jednalo o „neadekvátně přísný“ zásah do vlastnického práva dotčených osob. Na jedné straně tedy krajský soud odůvodňoval přetrvávající potřebu zajištění obrazů tím, že by mohlo být potřebné jejich další znalecké zkoumání, a dále tím, že stěžovatel a další dotčené osoby odmítají uznat nepravost zajištěných obrazů a přizpůsobit tomu své jednání (tj. implicitně vyjadřoval obavu, že by mohlo dojít k znovuuvedení těchto zfalšovaných obrazů do oběhu). Na druhé straně však tentýž soud po dobu mnoha let neprováděl takřka žádné úkony vyžadující fyzické zajištění obrazů, nijak nespecifikoval, na základě jakých skutečností dovodil, že může vzniknout potřeba jejich opětovného znaleckého zkoumání, nepřistoupil k opětovnému znaleckému zkoumání, jak tvrdil, a v usnesení o vrácení obrazů odmítl přijmout kterékoliv z navrhovaných opatření, jejichž účelem bylo zajistit, že předmětné zfalšované obrazy nebudou znovu uvedeny do oběhu jako pravé, neboť je považoval za neadekvátně přísná.

51. Nakonec k třetímu okruhu otázek, k nimž je dle judikatury nutno přihlídnout, Ústavní soud podotýká, že nyní posuzované zajištění stěžovatelových obrazů bylo

intenzivním zásahem do jeho práva na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud zohlednil, že zajištění vedlo „pouze“ k dočasnému omezení výkonu stěžovatelova vlastnického práva, nikoli k jeho trvalému omezení nebo dokonce zbavení majetku. Současně ale nemohl přehlédnout, že stěžovatel byl zásadně omezen v dispozici se svým majetkem (obrazy) po dobu přibližně deseti let. Navíc v důsledku nekooperativního přístupu krajského soudu neměl po dobu několika let (přínejmenším od roku 2013 do roku 2018) povědomí o tom, v jakých podmínkách jsou jeho obrazy uloženy, jak je s nimi zacházeno, k jakým účelům jsou využívány a v jakém časovém horizontu lze očekávat jejich vrácení. Stěžovatel proto mohl oprávněně pociťovat zásah do svých základních práv jako intenzivní a nepřiměřený okolnostem. Navíc i prokazatelně nepravá umělecká díla by mohla být z pohledu stěžovatele věcmi zvláštní oblíbenosti, přičemž jejich význam nemusí být měřen pouze jejich tržní cenou, nýbrž také penězi neměřitelným potěšením stěžovatele z jejich vlastnictví a estetické či emocionální hodnoty.

52. Na základě všech uvedených skutečností dospěl Ústavní soud k závěru, že celkovou délku zajištění předmětných obrazů je nutno považovat za nepřiměřenou a rozpornou s právem stěžovatele na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

V. 3. Respektování zákazu libovůle a řádnost odůvodnění rozhodnutí krajského soudu

53. Ústavní soud především připomíná svou konstantní judikaturu, podle níž z ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne mj. povinnost obecného soudu své rozhodnutí řádně odůvodnit, objasnit důvody a myšlenkové pochody, které jej vedly k jeho přijetí, a adekvátním, srozumitelným, racionálně logickým a dostatečně podrobným způsobem se vypořádat s námitkami a argumenty uplatněnými účastníky řízení. Požadavek řádného odůvodnění soudních rozhodnutí navíc nabývá na významu v případech, kdy přijetí rozhodnutí předcházelo nestandardní nebo z ústavněprávního hlediska (přínejmenším) sporný procesní postup soudu, jakož i v případech, kdy může mít dotčené rozhodnutí citelný dopad na ústavně zaručená základní práva jednotlivce. Citelný dopad rozhodnutí na základní práva jednotlivce je přitom nutno shledat vždy, je-li v důsledku přijetí rozhodnutí nadále pokračováno v déletrvajícím zajištění jeho majetku pro účely trestního řízení. Zcela nedostatečné či absentující odůvodnění rozhodnutí by mohlo být považováno až za projev libovůle soudu, zprostředkovaně zasahující do samotného substantivního práva dotčeného jednotlivce [srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 3502/13 ze dne 17. 4. 2014 (N 63/73 SbNU 209), bod 15].

54. Ve světle shora uvedených ústavních kautel má Ústavní soud za to, že napadené rozhodnutí krajského soudu je v rozporu se základním právem stěžovatele na řádné odůvodnění rozhodnutí dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Extrémní stručnost a obsahové nedostatky odůvodnění vedou Ústavní soud k závěru, že uvedené rozhodnutí nelze než považovat za projev libovůle krajského soudu. V této souvislosti Ústavní soud opět připomíná, že napadené rozhodnutí bylo vydáno krajským soudem po přibližně osmi letech od zajištění stěžovatelových obrazů a po více než pěti letech od podání první krajskému soudu adresované žádosti o jejich vrácení. Za situace, kdy bylo po dobu mnoha let citelným způsobem zasahováno do práva stěžovatele na ochranu majetku a projednání věci v přiměřené lhůtě, vyžadovaly principy spravedlivého procesu, jakož i elementární slušnost, aby krajský soud přesvědčivým a dostatečně podrobným způsobem objasnil alespoň to, a) z jakých konkrétních důvodů nerozhodl, příp. nemohl rozhodnout o stěžovatelových žádostech dříve, b) jaké jsou aktuální důvody pro zajištění obrazů a jaký konkrétní cíl je zajištěním sledován, c) z jakého důvodu považuje krajský soud pokračující zajištění za legitimní a přiměřené postupně vzrůstající intenzitě zásahu do základních práv stěžovatele a d) v jakém časovém horizontu může stěžovatel očekávat vrácení obrazů. Ničím z toho se však krajský soud nezabýval.

Naopak v odůvodnění je pouze specifikováno trestní řízení, v rámci něhož bylo rozhodnutí vydáno, a uvedeno, že žádosti stěžovatele nebylo možné vyhovět, neboť se „i nadále (...) jedná o věci důležité pro trestní řízení, byť dokazování u soudu prvního stupně je téměř u konce. Nicméně se jedná o věci, které měly být předmětem trestné činnosti a potřeba jejich případného odborného posuzování může nastat až do právní moci meritorního rozhodnutí“. Jinými slovy, odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu je v podstatě tvořeno pouze označením trestního řízení, v rámci něhož bylo vydáno, parafrází textu zákona a dovětkem, že v blíže neurčené budoucnosti by teoreticky mohla nastat potřeba dalšího znaleckého zkoumání stěžovatelových obrazů. Tak stručné a obsahově vyprázdněné odůvodnění rozhodnutí považuje Ústavní soud s ohledem na skutkové okolnosti případu za projev libovůle krajského soudu a ústavně reprobovaný zásah do základních práv stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

VI. Závěr

55. Na základě všech výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že postupem krajského soudu při vyřizování stěžovatelových žádostí o vrácení zajištěných obrazů ve věci vedené pod sp. zn. 5 T 2/2013, jakož i v záhlaví citovaným usnesením krajského soudu bylo porušeno ústavně garantované právo stěžovatele na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a právo na řádné odůvodnění rozhodnutí (čl. 36 odst. 1 Listiny). V demokratickém právním státě založeném na účtě k základním právům jednotlivce je nepřipustné, aby orgány moci veřejné po dobu celkem deseti let omezovaly základní práva stěžovatele, přičemž na jeho žádosti o sjednání nápravy reagovaly nejprve jejich mnohaletým vědomým přehlížením a následně pouhým paušálním, šablonovitým, formálně vadným a prakticky nijak neodůvodněným zamítavým rozhodnutím. Přesně to se však stalo v případě stěžovatele.

56. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu bez ústního jednání vyhověl ústavní stížnosti. Ve výrokové části konstatoval porušení základních práv stěžovatele v důsledku protiústavního zásahu (postupu) krajského soudu podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu, jakož i porušení základních práv stěžovatele napadeným usnesením krajského soudu, které podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

57. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že Ústavní soud rozhodl o nyní posuzované ústavní stížnosti v době, kdy již došlo k vrácení stěžovatelových zajištěných obrazů (v podrobnostech viz výše, bod 9). To mimo jiné znamená, že nález Ústavního soudu byl vydán v době, kdy stěžovatelova základní práva již nebyla bezprostředně porušována ani v důsledku protiústavního postupu, ani v důsledku ústavně nekonformního usnesení krajského soudu.

58. Ve vztahu k napadenému usnesení krajského soudu Ústavní soud připomíná, že obdobná problematika je řešena konstantní judikaturou vycházející ze stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 25/08 ze dne 6. 5. 2008 (ST 25/49 SbNU 673), které sjednotilo postup v těchto situacích [přiměřeně srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 24/17 ze dne 14. 11. 2017 (N 210/87 SbNU 429), bod 27]. Ústavní soud v této judikatuře dospěl k závěru, že je-li ústavní stížnost shledána důvodnou, nepostačuje ve výrokové části konstatovat porušení základních práv stěžovatele, nýbrž je nutno přistoupit také ke zrušení napadeného rozhodnutí. Vyhovující rozhodnutí Ústavního soudu se totiž může projevovat v právní sféře stěžovatele s ohledem na důvodnost namítaného zásahu do jeho základních práv, popřípadě při eventuální žádosti o odškodnění za nezákonné rozhodnutí podle zákona o odpovědnosti státu za škodu.

59. Ve vztahu k ústavní stížnosti napadenému jinému zásahu (postupu) krajského soudu Ústavní soud uvádí, že byť tento zásah v mezidobí již odezněl, dle konstantní

judikatury lze vydat tzv. akademický výrok a pouze konstatovat porušení základních práv stěžovatele, aniž by bylo současně přikročeno k uložení zákazu pokračovat v porušování stěžovatelových základních práv nebo příkazu k obnovení stavu před porušením [nález sp. zn. III. ÚS 2952/16, citován výše, bod 23; přiměřeně srov. také nález sp. zn. III. ÚS 2916/15 ze dne 28. 2. 2017 (N 35/84 SbNU 401), body 33–34; nález sp. zn. IV. ÚS 639/2000 ze dne 18. 5. 2001 (N 77/22 SbNU 157)]. Ústavní soud proto ve výrokové části nálezu přistoupil toliko ke konstatování porušení základních práv stěžovatele.

Č. 207**Národní zdravotnický informační systém
(sp. zn. Pl. ÚS 33/16 ze dne 10. listopadu 2020; 6/2021 Sb.)**

Právní úpravou Národního zdravotnického informačního systému obsaženou v zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, se díky sledování způsobu, rozsahu a kvality poskytované zdravotní péče naplňuje ústavně zaručené právo každého na ochranu zdraví podle čl. 31 věty první Listiny základních práv a svobod. Tato právní úprava není postavena na koncepci plošného sběru a evidence všech údajů ve všech zdravotnických registrech; vždy jde toliko o dílčí záznamy konkrétních registrů, sledující legitimní cíl v podobě ochrany zdraví. Účely zdravotnických registrů jsou přitom taxativním způsobem vymezeny zákonem. V takové situaci je ústavně slučitelné, aby právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, zahrnující v sobě i právo na informační sebeurčení, přiměřeným způsobem ustoupilo právu na ochranu zdraví.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 33/16 dne 10. listopadu 2020 v plénu složeném ze soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Pavla Rychetského, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené JUDr. Jiřím Nykodým, advokátem, se sídlem 17. listopadu 230/19, Říčany, na zrušení § 70 až 78 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, a § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády, zastoupené ministrem zdravotnictví, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 70 až 78 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

II. Návrh na zrušení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu bylo dne 5. 10. 2016 doručeno podání skupiny dvaceti senátorů (dále též jen „navrhovatelka“), zastoupené v záhlaví uvedeným advokátem, navrhující provedení řízení podle čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) o návrhu na zrušení § 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 77a a 78 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, a § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“ či „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 12. 5. 2020 navrhovatelka navrhla zrušení též § 71a, 71b a 71c zákona o zdravotních službách (viz k tomu níže bod 18).

2. Všechna napadená ustanovení zákona o zdravotních službách náležejí do jeho šesté části hlavy třetí, nazvané Národní zdravotnický informační systém (dále též jen „NZIS“), přičemž navrhovatelka navrhuje zrušit celou právní úpravu obsaženou v této hlavě. Napadená právní úprava vytváří NZIS jako jednotný celostátní informační systém veřejné správy určený k zákonem o zdravotních službách taxativně vymezeným účelům, vyjmenovaným v jeho § 70 odst. 1, tj. ke zpracování údajů o zdravotním stavu obyvatelstva, o činnosti poskytovatelů zdravotních služeb a jejich ekonomice, o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví a o úhradách zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění, k vedení Národních zdravotních registrů, uvedených v příloze k zákonu (její zrušení však navrhovatelka nenavrhuje), dále Národního registru poskytovatelů zdravotních služeb, Národního registru zdravotnických pracovníků (dále též jen „NRZP“) a Národního registru hrazených zdravotních služeb i ke zpracování údajů v nich vedených, k realizaci a zpracování výběrových šetření o zdravotním stavu obyvatel, o determinantách zdraví, o potřebě a spotřebě zdravotních služeb a spokojenosti s nimi a o výdajích na zdravotní služby, pro potřeby vědy a výzkumu v oblasti zdravotnictví, ke zpracování takto získaných údajů pro statistické účely a k poskytování údajů a statistických informací, včetně poskytování informací pro mezinárodní instituce. Součástí této úpravy jsou též pravidla součinnosti Ministerstva vnitra, Policie České republiky, Českého statistického úřadu a Ústavu zdravotnických informací a statistiky České republiky (dále též jen „Ústav“) při poskytování údajů ze základních registrů a dalších informačních systémů veřejné správy.

3. Napadené ustanovení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. pro účely racionalizace fungování systému veřejného zdravotního pojištění v oblasti akutní lůžkové péče zmocňuje Ústav vytvářet a každoročně aktualizovat seznam skupin hospitalizací v akutní lůžkové péči vztažených k diagnóze, jejich relativní nákladovost, pravidla zařazování hospitalizací do těchto skupin a metodiky související s vykazováním poskytnutých hrazených služeb v akutní lůžkové péči. Takto získané aktuální údaje a vytvořené metodiky je pak Ústav povinen předávat Ministerstvu zdravotnictví (dále též jen „ministerstvo“) vždy do 90 dnů před skončením kalendářního roku. Toto ustanovení též stanoví, že pravidla pro zařazování hospitalizací do uvedených skupin vede Ústav v počítačovém programu, který poskytuje ministerstvu zároveň s uvedenými údaji.

4. Podle navrhovatelky napadená úprava odporuje ústavně zaručenému právu každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právu podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny a právu na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

II. Argumentace navrhovatelky

5. Úvodem návrhu navrhovatelka konstatuje, že NZIS tvoří katalog registrů, v nichž jsou podle kritéria předmětu informace hromaděna data o poskytovatelích zdravotních služeb, o zdravotnických pracovnících, o pacientech a jejich diagnózách a o poskytnutých hrazených službách. Fakticky však neuvedl registry v život zákon o zdravotních službách, ale jsou historickým reliktem centrálně řízeného zdravotnictví, kdy mělo právo na soukromí v podobě ochrany dat zcela okrajový význam. Ani později, v 90. letech 20. století, nebyla problematika registrů věnována významnější pozornost. Až v roce 2001 došlo k formálnímu zakotvení existujících registrů do tehdy platného zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a to s ohledem na přijetí zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) a Úmluvu na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluvu o lidských právech a biomedicině (č. 96/2001 Sb. m. s.), jakož i potřebu se přizpůsobit evropské ochraně dat před vstupem do Evropské unie (dále též jen „EU“). V roce 2011 bylo původní řešení registrů bez koncepčních změn víceméně „překlopeno“ ze zrušeného zákona o péči o zdraví lidu do zákona o zdravotních službách. Podle navrhovatelky si tak metodika vedení registrů zachovává „celkově paternalistický duch“, kdy se berou jen minimální ohledy na ochranu práv těch, o nichž jsou data zpracovávána, včetně práv základních.

6. Navrhovatelka připomíná, že úprava registrů obsažená v zákoně o zdravotních službách byla ještě v době legisvakance zákona předložena Ústavnímu soudu, který nálezem ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/68 SbNU 333; 437/2012 Sb.) zrušil NRZP. Dospěl totiž k závěru, že příslušná právní úprava stanoví veřejný přístup k zpracovávaným osobním údajům v takovém rozsahu a po takovou dobu, které nelze odůvodnit žádným ústavně aprobovaným účelem, a stejně tak nelze takový účel dovodit ani u oprávnění některých subjektů, jejichž pracovníkům má ministerstvo vymezit rozsah přístupových práv.

7. Právní důvody, které vedly ke zrušení NRZP, podle navrhovatelky dopadají i na patientské registry a vůbec na některé aspekty vedení NZIS. Je pravda, že formálně bylo v řízení sp. zn. Pl. ÚS 1/12 navrženo přezkoumat zákon o zdravotních službách jako celek, avšak Ústavní soud do meritorního přezkumu „pustil“ jen námitky týkající se NRZP, jelikož věcná argumentace navrhovatele byla namířena pouze proti této části zákona. K jakémukoliv pozdějšímu návrhu ovšem Ústavní soud výslovně uvedl, že nález nad rámec provedeného přezkumu NRZP nevytváří vůči § 70 až 78 zákona o zdravotních službách překážku věci rozhodnuté, a tedy nic nebrání, aby byl proti těmto ustanovením podán nový návrh.

8. Z formulací obsažených v odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, obsahujících východiska nazírání na nároky právní ochrany při shromažďování dat, je podle navrhovatelky patrné, že by Ústavní soud hodnotil kriticky i jiná ustanovení týkající se NZIS a že mělo jít o varování legislativě, že nebude-li využita šance napravit daný stav při přípravě nového registru zdravotnických pracovníků, pak k návrhu podanému v budoucnu bude muset rušit i registry další. Ministerstvo však tohoto varování nedbalo, když předložilo novelu zákona, vyhlášenou jako zákon č. 147/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, jíž byl do zákona zaveden zrušený NRZP zcela v duchu předchozí úpravy. Dále byly provedeny v nastavení NZIS některé drobnější změny, ale z hlediska problematického stanovení rozsahu sbíraných dat, jejich ochrany, vymezení okruhu osob, které k nim mají přístup apod., zůstala pravidla nezměněna. Naopak přibyl další registr – Národní registr hrazených zdravotních služeb (§ 77a zákona o zdravotních službách), čímž byl sběr dat dále zintenzivněn. Ministerstvo bylo touto novelu pověřeno zřídit Ústav (§ 70 odst. 3 zákona o zdravotních službách) jako správce NZIS. Uvedené změny nejenže ústavněprávní deficit původní právní úpravy neodstranily, ale naopak spíše prohloubily. K „nastavení“ NZIS navrhovatelka uvádí, že napadá především samotnou koncepci sběru dat

do systému, když ta je vedena nikoliv žádoucí ideou sbírat data o nemocech, ale primárně sbírat data o nemocných. V testu proporcionality by podle jejího přesvědčení napadená úprava neprošla.

9. Navrhovatelka poukazuje na některá ustanovení napadené úpravy, jež jsou podle ní klíčová, konkrétně na § 70 odst. 2 písm. a) a § 71 odst. 3, 4 a 12 zákona o zdravotních službách. Podle prvně zmíněného ustanovení se pro zpracování osobních údajů v NZIS podle odstavce 1 písm. b) a c) (tj. k vedení tam uvedených registrů a ke zpracování údajů v nich vedených) předávají bez souhlasu subjektu údajů – pacienta – jeho vyjmenované údaje, tj. údaje potřebné k jeho identifikaci, údaje související s jeho zdravotním stavem týkající se onemocnění a jeho léčby, jakož i identifikační údaje poskytovatele zdravotních služeb i posledního zaměstnavatele, u kterého pracoval pacient, u něhož vznikla nemoc z povolání. K tomu navrhovatelka namítá, že všech cílů vytyčených v § 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách lze dosáhnout i bez identifikace pacientů pouze na základě neosobních, anonymních dat. Účel vedení jednotlivých registrů a zpracování dat v nich je podle navrhovatelky zcela nepoužitelný a nelegitimuje naprosto nic. Samotné vedení evidence je totiž zásahem do práva na informační sebeurčení, nemůže být proto účelem samo o sobě.

10. Pokud jde o ustanovení § 71 odst. 3 a 4 zákona o zdravotních službách, která vymezují rozsah shromažďovaných údajů, většinu těchto údajů považuje navrhovatelka za údaje se zdravotním stavem nijak nesouvisející ani jej nepodmiňující, a tudíž za zbytečné [mezi ně řadí např. údaje o místě, okrese a popř. i státu narození, o státním občanství, údaje o místě a době trvalého pobytu, o omezení svéprávnosti, o jméně, příjmení a rodném čísle otce, matky, popř. jiného zákonného zástupce, o rodinném stavu, datu jeho změny a místu uzavření manželství, datu a místě vzniku registrovaného partnerství, jméně, příjmení a rodném čísle manžela nebo registrovaného partnera a dítěte či údaje o osvojení uvedené v odst. 3 písm. o)]. Podle navrhovatelky jsou to citlivé osobní údaje a je zbytečné vystavovat jejich subjekty riziku jejich zneužití či neoprávněného přístupu k nim.

11. Úpravě pravidel následného nakládání se shromážděnými údaji, obsažené v § 71 odst. 12 (od 24. 4. 2019 v odst. 11) zákona o zdravotních službách, navrhovatelka vytýká, že v ní schází bližší upřesnění, kdo konkrétně má k jednotlivým datům přístup, jak s nimi bude nakládat, jaké mají subjekty údajů záruky před neoprávněným nakládáním, jaký je mechanismus nápravy v případě, že některá data budou postupována bezdůvodně či neoprávněně atd. Jediným korektivem je pravidlo obsažené v § 71 odst. 11 (nyní odst. 10), dle něhož v konkrétním případě lze z poskytovaných či zjišťovaných údajů použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu. Za závažný deficit považuje navrhovatelka i to, že zcela chybí úprava možnosti subjektu údajů domáhat se, aby byla některá o něm shromažďovaná data vymazána.

12. Co se týče NRZP, napadená úprava opustila jeho účel, aprobevovaný nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, jímž byla „možnost veřejnosti ověřit si kvalifikaci osoby, která jí poskytuje zdravotní službu“. Je-li nyní tento registr konstruován jako neveřejný, zmizel tím zřejmě jediný smysl, proč jej vést takovým způsobem, aby údaje v něm byly ztotožnitelné s konkrétními osobami. Podle navrhovatelky je taktéž nepřiměřený a zbytečný rozsah v něm shromažďovaných údajů. Současně nová úprava opomněla stanovit časový limit, po který budou údaje o zdravotnických pracovnících evidovány, a nestanovila žádná pravidla pro jejich vymazání ani podmínky, za kterých se může vymazání údajů domáhat sám jejich subjekt.

13. Jde-li o tzv. patientské registry, ty se podle navrhovatelky dle napadené úpravy vytvářejí a plní zcela bez ohledu na souhlas či nesouhlas toho, koho se data týkají. Za legitimní považuje navrhovatelka sběr statistických dat, tj. anonymizovaných, nikoli osobních, jež jsou zpracovávána pro potřebu ministerstva a k nimž mohou mít přístup i soukromé osoby (vědci, poskytovatelé zdravotních služeb, patientská veřejnost); k tomuto

shromažďování není třeba souhlasu pacientů, protože z předaných údajů nelze identifikovat konkrétního jedince. Oproti tomu sběr citlivých dat o průběhu a výsledcích léčby je ústavněprávně korektním jen se souhlasem pacienta (byť např. i v podobě souhlasu předpokládaného s možností „*opting-out*“) a bez něj jen ve výjimečných případech, v nichž existuje silný veřejný zájem na shromažďování dat o cílené léčbě vážného onemocnění s úzce v zákoně vymezeným účelem využití těchto dat a s přísným zabezpečením. Zákonodárce však nevolil šetrnější cestu presumovaného souhlasu s tím, že by byly zakotveny podmínky a pravidla pro vyslovení nesouhlasu dotčených osob se shromažďováním dat a pro postup vedoucí k jejich výmazu. Na úpravu jakékoliv možnosti dosáhnout výmazu vybraných dat na žádost jejich subjektu zákon vůbec nemyslel. Stejně tak zákon nezakotvuje žádné záruky před neoprávněným přístupem k datům a před jejich případným zneužitím ani žádná opatření k nápravě, kdyby se tak stalo. Důvodem svědčícím proti akceptování sběru tohoto typu dat bez souhlasu pacienta je i to, že jednotlivé registry jsou zavedením Národního registru hrazených zdravotních služeb, sdružujícím osobní data, propojeny. Vytváří se tak ohromná databáze hromadící data velmi dlouhou dobu, aniž by bylo zřejmé, že to je nutné. Nedostatečně a vágně je přitom definován zejména okruh osob, které mají k těmto datům přístup, v zákoně nejsou nastaveny žádné záruky proti zneužití, alespoň v podobě povinnosti mlčenlivosti nebo sankcí. Podle navrhovatelky je vedení takovéto databáze jako neanonymní vedle běžné zdravotní dokumentace zbytečné, nevhodné a nešetrné. Není jediný důvod, pro který by mohl zájem na vytvoření takové databáze převážet nad právem pacientů rozhodovat o nakládání s údaji o jejich osobě. Mělo-li by být účelem sběru dat pacientů řízení kvality nemocnic, k tomuto účelu registry nejsou a nemají být určeny, neboť „řízení individuální kvality“ jsou určeny jiné zákonné nástroje a instituce, konkrétně zdravotní pojišťovny (a jejich revizní lékaři), zřizovatelé nemocnic, krajské úřady, profesní komory, subjekty provádějící hodnocení kvality (akreditátoři licencovaní ministerstvem) a Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“). Rolí ministerstva je tyto procesy „supervizovat“ a zajistit jejich fungování, nikoliv suplovat jejich funkce tím, že si pro řízení kvality zřídí další obrovskou databázi dat.

14. Ohledně Národního registru hrazených zdravotních služeb navrhovatelka namítá, že jde-li o sběr dat pro potřeby řízení úhrad zdravotních služeb, je systém úhrad založen na zdravotních pojišťovnách a zajištění dostupnosti hrazené péče i financování smluvní sítě poskytovatelů je jejich povinností, nikoli ministerstva. V situaci, kdy data o úhradách shromažďují zdravotní pojišťovny, nelze vidět žádný legitimní důvod na zdvojení databáze v podobě uvedeného zdravotnického registru. Kromě toho je navrhovatelka přesvědčena, že nelze „vyvést“ („*outsourcovat*“) dohled nad úhradami či tvorbu úhradových mechanismů z politicky vedeného ministerstva na nepříslušný statistický úřad a vybavovat jej za tím účelem rozsáhlým přístupem k osobním datům. Požadovaného cíle lze dosáhnout, aniž budou sbírána data bez souhlasu jejich subjektů.

15. Konečně navrhovatelka poukazuje i na § 78 zákona o zdravotních službách, jenž svěřuje podzákonnému předpisu stanovit vyjmenované podrobnosti vedení zdravotnických registrů. Poukazuje přitom na písmeno d), podle něhož jsou to i náležitosti žádosti o oprávnění k přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění. Podle navrhovatelky je toto zmocnění nedostatečné za situace, kdy § 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách vymezuje okruh osob oprávněných přistupovat k údajům vedeným ve zdravotnických registrech toliko široce a neurčitě tak, že to je „oprávněný pracovník“. Přesné vymezení okruhu osob oprávněných k přístupu k datům je z hlediska ochrany ústavního práva stěžejní. Zákon o zdravotních službách podle navrhovatelky „oprávněného pracovníka“ nedefinuje, fakticky to tedy přenechává podzákonnému předpisu, což je nepřijatelné.

16. K § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. navrhovatelka uvádí, že jeho zrušení musí být nutným důsledkem derogace právní úpravy NZIS. Současně se navrhovatelka domnívá, že výstupy Ústavu vytvořené na základě dat zpracovaných v rozporu se základními právy dotčených subjektů nutně musí být taktéž ústavněprávně vadné. Navrhovatelka v této části návrhu vytýká též neexistenci zákonných pravidel výpočtu nákladovosti, což znamená zejména, že: není zřejmé, zda budou započteny též investiční náklady poskytovatelů zdravotních služeb či nikoliv; vstupní data budou zatížena chybovostí vyplývající z toho, že se poskytovatelé při poskytování i vykazování péče přizpůsobují každoročně sjednávaným úhradovým dodatkům, které se mezi sebou podstatně liší; u zdravotnických prostředků chybí dostatečná právní úprava jejich úhrad, není tak zřejmé, zda bude uznatelným nákladem tržní cena či vykazovaná číselníková cena; u léčiv není zřejmé, jak se ve výpočtu nákladovosti zohlední rozdílné ceny původce, marže, vykazované ceny a refundace mezi některými výrobci a zdravotními pojišťovnami; pro nedorozumění předpisy o kvalifikacích lékařů a ostatních zdravotnických pracovníků a pro markantní rozdíly v personálním zajištění mezi centrem a regiony není zřejmé, jak bude kalkulována personální nákladovost. Po právní stránce není vyjasněn ani vztah činnosti Ústavu při tvorbě Klasifikace hospitalizovaných pacientů IR-DRG (Mezinárodní zpřesněné skupiny vztažené k diagnóze – dále jen „IR-DRG“) a určení relativní nákladovosti skupin ke stávajícím metodikám výpočtu úhrad zdravotních výkonů, tedy ke stávajícím procesům dohodovacího řízení, k tvorbě seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, k vydávání úhradových vyhlášek, k procesu tvorby úhrad léčiv či k individuálním úhradovým dodatkům. V předmětném ustanovení zákona chybí jakákoliv kritéria stanovení nákladovosti, jimiž by se musel Ústav řídit, jakákoliv pravidla procesu ochrany práv a nároků poskytovatelů s možností odvolání či jakákoliv opatření proti libovůli a podjatosti Ústavu jako zpracovatele rozhodných dat. Ústav takto zasahuje do soutěže některých poskytovatelů zdravotních služeb, neboť jejich hospodaření je bezprostředně ovlivněno výpočtem nákladovosti, aniž by ovšem proti těmto výstupům mohli využít jakoukoliv institucionalizovanou ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny; v této souvislosti navrhovatelka poukazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.) s tím, že napadené ustanovení by mělo být zrušeno ze stejných důvodů, pro které bylo tímto nálezem zrušeno i zmocnění pro vydávání „lékové vyhlášky“ a stanovování úhrad léčiv v tzv. kategorizační komisi.

17. Závěrem navrhovatelka navrhl odložit vykonatelnost nálezu na dobu přiměřenou pro přijetí nové právní úpravy, která by odpovídala požadavkům ústavnosti.

18. Podáním doručeným Ústavnímu soudu dne 12. 5. 2020 navrhovatelka svůj návrh doplnila a rozšířila jeho petit s ohledem na novelizace zákona o zdravotních službách a zákona č. 48/1997 Sb., provedené zákony č. 192/2016 Sb., č. 290/2017 Sb., č. 282/2018 Sb. a č. 111/2019 Sb., které byly přijaty po podání návrhu. K dopadu těchto novelizací navrhovatelka uvedla, že důvody derogačního návrhu stojí na tom, že celá napadená část zákona o zdravotních službách upravující NZIS tvoří ucelený soubor pravidel, z něhož lze vytrhávat jednotlivá ustanovení bez dopadu na celek jen obtížně. Proto je navrhována ke zrušení jako celek. Je přitom zcela evidentní, že žádná z provedených novelizací se nedotkla ani celkové koncepce sběru dat do systému v aspektech kritizovaných navrhovatelkou, ani jednotlivých dílčích pravidel nastavení jednotlivých registrů. Rozpor nastavení NZIS s ústavními pravidly tak nadále trvá, neboť žádná ze schválených změn nereagovala na žádnou z výhrad, které navrhovatelka vůči zdravotnické databázi vznesla. Pokud jde o § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., tak ani po účinnosti novely provedené zákonem č. 192/2016 Sb. (správně: zákonem č. 282/2018 Sb. – pozn. Ústavního soudu) se na jeho provázanosti s právní úpravou NZIS nic nemění, ustanovení doznalo jen bezvýznamné terminologické změny v označení Ústavu. Novelizací se nezměnilo nic ani na tom, že koncepce systému je vedena ideou sbírat data primárně nikoliv o nemocech, ale o nemocných.

Beze změny totiž zůstal sběr citlivých neanonymizovaných dat o průběhu a výsledcích léčby konkrétních nemocných pacientů bez jejich souhlasu. Nadále nejsou vymezeny výjimečné případy, kdy mimořádně silný veřejný zájem na shromažďování dat o cílené léčbě vážných nemocí převáží nad požadavkem souhlasu subjektu údajů. Beze změny zůstává vágní definice okruhu osob, které se mohou s těmito daty seznamovat, jakož i absence garancí proti zneužití dat (navrhovatelka poukazuje zejména na aktuální úspěšné útoky hackerů na informační systémy zdravotnických zařízení). Beze změn zůstal rovněž vadný sběr dat o pacientech za účelem řízení kvality nemocnic a úhradového systému, když pro tyto procesy již jsou data pacientů sbírána do jiných systémů, a vytváření další databáze dat pacientů – bez jejich souhlasu – je nadbytečné. Do § 70 zákona o zdravotních službách zasáhly novelizace jen okrajově, když do odstavce 3 bylo doplněno, že v čele Ústavu stojí ředitel a do odstavce 4 přibýly další dvě organizační složky státu předávající data do NRZP. Novelami nedotčena zůstala problematika ustanovení § 71 odst. 3 a 4 zákona o zdravotních službách, která stanoví rozsah osobních údajů poskytovaných do databáze Ústavu. Rovněž NRZP zůstává z hlediska kritizovaných aspektů beze změn, naopak novelizace provedená zákonem č. 111/2019 Sb. shromažďovaná data rozšířila o další, a to o číslo diplomu, o druh pracovního poměru a rozsah týdenní pracovní doby a o záznamy o zápisu do seznamu členů komory. Přístup k údajům získalo po novele navíc Ministerstvo práce a sociálních věcí a dále osoby, které do registru předávají data, a to v rozsahu těchto předávaných dat. Plíživě tedy jak rozsah databáze, tak i okruh osob, jimž je přístupná, dále rostou. Co do namítaného nesouladu patientských registrů se základními právy taktéž novely nepřinesly žádnou změnu, naopak novela č. 111/2019 Sb. přidala mezi data poskytovaná Ústavu informace o úmrtí pacienta. Jinak je databáze nadále vedena bez podmínky souhlasu pacienta, a to jako neanonymizovaná, bez záruk ochrany před neoprávněným přístupem k datům a jejich zneužitím. Aktuální nadále zůstávají i výhrady vůči § 77a zákona o zdravotních službách; také v tomto případě byla zákonem č. 290/2017 Sb. rozšířena zpracovávaná data o údaje o pohlaví pojištěnců a o kód obce adresy místa pobytu pojištěnce. Nahrazení identifikačního čísla pojištěnce agendovým identifikátorem fyzické osoby (dále jen „AIFO“) je změnou „kosmetickou“. Novelami zůstalo nedotčeno i zmocňovací ustanovení § 78 zákona o zdravotních službách. Navrhovatelka proto „s ohledem na legislativní změnu“ petit „jen technicky“ doplnila tak, že navrhla zrušit též § 71a, 71b a 71c zákona o zdravotních službách.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

19. Soudce zpravodaj dle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh Parlamentu jako účastníkovi řízení a vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci. Současně vyžádal podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyjádření ministerstva, Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále též jen „Úřad“), Ústavu, České lékařské komory (dále též jen „ČLK“), Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále též jen „VZP“), zájmového sdružení právnických osob „Svaz zdravotních pojišťoven České republiky (ve zkratce „SZP ČR“)“ (nyní spolek Svaz zdravotních pojišťoven ČR, z. s. – dále též „SZP“) a Kanceláře Světové zdravotnické organizace v České republice (dále též jen „Kancelář WHO“).

III./a Vyjádření komor Parlamentu

20. Poslanecká sněmovna ve vyjádření podepsaném jejím předsedou shrnula průběh zákonodárného procesu, v němž byl schválen návrh zákona o zdravotních službách, včetně přijatých pozměňovacích návrhů. Mezi ně patřily i pozměňovací návrhy výboru pro zdravotnictví, které mimo jiné upravovaly i § 70 a 73 až 78. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem Poslanecká sněmovna setrvala na svém schváleném znění.

21. Dále Poslanecká sněmovna shrnula průběh zákonodárného procesu, v němž byl přijat zákon č. 147/2016 Sb., jímž byla do zákona o zdravotních službách znovu začleněna ustanovení § 76 a 77, včetně nového § 77a, a upravena ustanovení § 70 až 75 a 78. Nový § 77a byl do zákona vložen na základě pozměňovacího návrhu poslance Pavla Antonína (změnou byl též dotčen § 78 téhož zákona), předloženého v podrobné rozpravě ve druhém čtení, přičemž garanční výbor svým usnesením doporučil návrh zákona schválit, včetně tohoto pozměňovacího návrhu. Tak se také ve třetím čtení stalo.

22. Závěrem vyjádření Poslanecké sněmovny její předseda konstatoval, že s návrhy zákonů ústavně předepsaným postupem vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, zákony byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

23. Senát ve vyjádření podepsaném jeho předsedou nejprve stručně shrnul průběh legislativního procesu, v němž byl projednán návrh zákona o zdravotních službách. K napadeným ustanovením upravujícím NZIS Senát poukázal na své minulé vyjádření ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a rekapituloval výtky vznesené proti nim v „diskusi pléna“, jejímž výsledkem bylo zamítnutí návrhu zákona. Poslanecká sněmovna jej nicméně znovu projednala a schválila.

24. Dále Senát popsal průběh zákonodárného procesu, v němž byl přijat zákon č. 147/2016 Sb. Při jeho plenárním projednávání v Senátu byla – vedle kladného hodnocení návrhu zákona především pro možnost kumulativně využívat data o zdravotním stavu pacientů a další příslušná data z oblasti zdravotnictví pro potřeby léčby pacientů a zjednodušení administrativní agendy lékařů a poskytovatelů zdravotních služeb – vyslovena též řada připomínek odmítajících návrh zákona v předložené podobě. Jejich podstatou byla kritika soustředění „dat o zdravotních problémech a zdravotních situacích všech občanů České republiky na jednom místě s tím, že ta data jsou vždy navázána ke konkrétnímu rodnému číslu, to znamená ke konkrétnímu jedinci“ a že nejsou zpracovávána v anonymizované podobě. Pochybnost byla vyslovena též ke správnosti vedení příslušných dat o subjektu údajů v NZIS bez souhlasu subjektu údajů. Po proběhlé rozpravě Senát návrh zákona schválil.

III./b Vyjádření vlády

25. Dne 16. 11. 2016 obdržel Ústavní soud v zákonem předepsané lhůtě vyrozumění vlády, podepsané ministrem bez portfeje (ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu), že na základě usnesení vlády z téhož dne č. 1017 vstupuje do řízení, navrhuje zamítnutí návrhu a zmocňuje ministra zdravotnictví k jejímu zastupování v řízení o něm. Uvedeným usnesením vláda schválila i své vyjádření k návrhu.

26. Na úvod vyjádření vláda konstatovala, že svou účast v řízení považuje za nutnou nejen z důvodu potřeby vyvracení tvrzení obsažených v návrhu, jež považuje za nedůvodná, ale chápe ji též jako příležitost k veřejné obhajobě vhodnosti a potřebnosti napadené právní úpravy, jakož i její racionality a ústavní konformity.

27. Podle názoru vlády navrhovatelkou navržené zrušení celé hlavy III v části šesté zákona o zdravotních službách (tj. § 70 až 78), jež obsahuje komplexní právní úpravu zpracování údajů o zdravotním stavu obyvatelstva, o činnosti poskytovatelů a jejich ekonomice, o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví a o úhradách zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění – to vše prostřednictvím NZIS, respektive tzv. národních zdravotních registrů, Národního registru poskytovatelů, Národního registru zdravotnických pracovníků a Národního registru hrazených zdravotních služeb, by nutně vedlo k úplné likvidaci NZIS, a tím k faktické likvidaci jakéhokoli centrálně kontrolovaného sběru dat ve zdravotnictví. Vláda v této souvislosti připomíná, že předmětná ustanovení zákona o zdravotních službách jsou „jedinou právní normou“ upravující kontrolovaný centrální sběr zdravotnických dat při současném zachování kybernetické bezpečnosti. Vláda je přesvědčena, že v případě derogace napadených

ustanovení zákona o zdravotnických službách by nevyhnutelně nastal chaos ve sběru a zpracování dat pro zdravotnictví, neboť je zjevné, že na více (mnoha) místech by se kumulovala a interpretovala data – ovšem bez jakékoli právní regulace a centrální metodické podpory. Dalším logickým dopadem tohoto aktu by byla mimo jiné úplná inhibice hodnocení kvality a dostupnosti lékařské péče, nemožnost sledovat indikátory zdravotního stavu populace i faktická nemožnost hodnotit výkonnost zdravotnického systému v jednotlivých regionech.

28. Vláda má proto za to, že v případě vyhovění návrhu Ústavním soudem (včetně návrhu na odložení vykonatelnosti derogačního nálezu) by došlo k faktické nemožnosti centrálního sledování vývoje, kvality, bezpečnosti a dostupnosti zdravotní péče. V této souvislosti vláda připomíná, že vedle práva na informační sebeurčení má dle čl. 31 Listiny každý právo na ochranu zdraví a občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Zákon o zdravotních službách a zákon o veřejném zdravotním pojištění pak zajišťují právo na rovný přístup ke kontrolované a kvalitní zdravotní péči. Pouze existence a možnost zpracování komplexních dat umožní tato práva naplňovat a dlouhodobě zajišťovat. Napadená právní úprava sleduje jediný a zásadní cíl: zvýšit informační hodnotu NZIS využitím ve zdravotnictví již existujících dat – a to výhradně dat generovaných zdravotními službami hrazenými z veřejného zdravotního pojištění.

29. K navrhovatelkou nastolené otázce „nastavení“ NZIS vláda v prvé řadě považuje za nutné zdůraznit, že primárním smyslem existence NZIS není shromažďování a zpracovávání osobních dat pacientů, o čemž svědčí především skutečnost, že veškeré analýzy dat shromážděných v NZIS probíhají s plně anonymizovanými a agregovanými daty. Jeho smyslem je sledování parametrů péče; k dosažení tohoto dle názoru vlády zcela legitimního cíle je ovšem nutné, aby zpracovatel takových dat byl schopen danou péči přiřadit ke konkrétnímu pacientovi – ten však není pro účely analýzy shromážděných dat nijak ztotožněn (tj. není možné zjistit totožnost subjektu shromážděných údajů – dat).

30. Vláda též v této souvislosti připomíná, že způsob vzniku NZIS, jakož i jeho parametry byly koncipovány s maximálním respektem k ochraně osobních údajů a k pravidlům moderní kybernetické bezpečnosti. Veškeré parametry NZIS byly též konzultovány a řádně projednány nejen s odbornými společnostmi (sc. Českou lékařskou společností Jana Evangelisty Purkyně, z. s. – pozn. Ústavního soudu) a oborovými profesními komorami, ale staly se též předmětem široké a otevřené diskuse v rámci celého legislativního procesu. Metodika všech registrů v NZIS nadto vychází z doporučení a standardů mezinárodních organizací (např. EUROSTAT, OECD, WHO).

31. Jasné podmínky jsou určeny právní úpravou obsaženou v zákoně o zdravotních službách, účel jejich shromažďování a zpracovávání je výslovně stanoven a lhůta jejich uchovávání je stanovena zákonem jako doba nezbytná. Jejich zpracovávání je zcela přiměřené a přesné. Jelikož jde o data zpracovávána bez souhlasu, je zde dána přednost v rámci hodnotové úvahy veřejnému zájmu, a dochází tak k omezení práva jednotlivce na informační sebeurčení proto, aby byla naplněna další jeho práva podle čl. 31 Listiny.

32. K argumentaci navrhovatelky vycházející z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 vláda uvádí, že ji považuje za přinejmenším zavádějící, neboť se týkala NRZP, který byl koncipován jako veřejný. Uvedený nálezk proto dle názoru vlády v žádném případě nelze aplikovat ani na patientské registry, ani na vedení NZIS, neboť jejich nyní napadená právní úprava zcela respektuje právo zdravotnických pracovníků na informační sebeurčení a nový NRZP je ustaven jako zcela neveřejný, referenční, agendový systém. Zákon o zdravotních službách též, na rozdíl od Ústavním soudem zrušené právní úpravy NRZP, jasně definuje práva přístupu k danému registru, respektive okruh oprávněných pracovníků, a to za explicitně stanovených podmínek.

33. Navrhovatelčino tvrzení, že obecně shromažďovaná agregovaná data v tzv. výkazech poskytovatelů zdravotní péče (státní statistická služba) jsou plně dostačující, je dle názoru vlády mylné. Tato hlášení totiž umožňují pouze hrubý epidemiologický pohled na systém a nadto zdaleka ne u všech významných onemocnění a zdravotních problémů. Tato data též neumožňují exaktní hodnocení kvality a reprezentativní hodnocení efektivnosti prostředků vynakládaných na zdravotní péči. Kdyby centrální kontrola zdravotnického systému mohla pracovat pouze s těmito daty, znamenalo by to návrat do 70. let minulého století. Tento způsob shromažďování dat by též přinesl zcela nezvladatelnou administrativní zátěž pro zdravotnické profesionály.

34. Tvrzení, že data sbíraná za účelem řízení kvality nemocnic shromažďují jiné instituce prostřednictvím jiných zákonných nástrojů, je dle názoru vlády účelové, neboť je v hrubém rozporu se základním principem hodnocení kvality zdravotní péče, tzn. že musí jít o transparentní a objektivní systém, založený na objektivních (referenčních) datech. Data NZIS představují právě takový systém, neboť kvalitu péče nemůže sám sobě zcela objektivně hodnotit např. zřizovatel. Potřebná je také možnost reprezentativního srovnávání péče na úrovni zřizovatele nebo oblasti s referenčním celostátním standardem – takové srovnání může nabídnout právě jenom komplexní systém typu NZIS. Takto význam NZIS vnímá i SÚKL a zdravotní pojišťovny.

35. NZIS v neposlední řadě umožňuje efektivní využití již existujících zdrojů dat k celostátnímu reprezentativnímu hodnocení zdravotní péče (aniž by tento fakt jakkoli měnil práva a povinnosti zdravotních pojišťoven) a umožňuje efektivní realizaci dohledové povinnosti ministerstva nad zdravotními pojišťovnami, a zprostředkovaně tak nad celým systémem veřejných zdravotních služeb.

36. K navrhovatelkou předkládané problematice ochrany osobních údajů v NZIS vláda uvádí, že smyslem shromažďování rodných čísel nebo čísel pojištěnců v registrech NZIS není identifikace konkrétního jedince – nadto pouze z jednoho takového údaje nelze kompletní ztotožnění dovodit. Celé české zdravotnictví s více než 29 000 poskytovateli zdravotních služeb využívá rodné číslo a číslo pojištěnce jako propojovací (linkovací) kód mezi různými záznamy o téže osobě při opakovaném hlášení v čase. To je i případ existujících zdravotních registrů, např. národní onkologický registr, založený v roce 1976, sbírá hlášení od tisíců zpravidajských jednotek, a to opakovaně v čase. Nebude-li přitom existovat nástroj umožňující opakovaná hlášení takového systému propojit na daného jedince, nebude možné hodnotit úspěšnost léčby, dostupnost následné nebo paliativní péče ani výsledky v podobě přežití pacientů. Nelze proto souhlasit s tvrzením, že např. exaktního hodnocení determinant zdraví české populace, kvantifikace účelově vynakládaných prostředků na léčbu konkrétních chorob ve vazbě na dosahované výsledky apod. lze dosáhnout jinými prostředky. Schopnost zdravotnických registrů a NZIS jako celku propojovat záznamy v čase je zcela zásadní podmínkou hodnocení léčby.

37. NZIS při sběru a zpracování dat ani při analytických procedurách nevyužívá a nepotřebuje komplexní ztotožnění jedince. Proto také nejsou v žádném registru tvořícím NZIS současně sbírány komplexní osobní údaje umožňující ztotožnění – tedy např. triáda jméno, datum narození a rodné číslo. Rodné číslo a číslo pojištěnce slouží jediné k propojení mezi jednotlivými záznamy. Při vlastním zpracování dat v NZIS v žádném případě již identifikace konkrétní osoby není třeba a také není používána; veškeré výstupy NZIS jsou agregované a neumožňují přímou ani nepřímou identifikaci konkrétní osoby. Předávání dat poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám je pak jednou ze základních funkcionalit NZIS. Takto jsou realizovány procesy umožňující poskytovatelům srovnávat výsledky a kvalitu vlastní péče s celkem, tedy s agregovanými daty národními či regionálními. Obdobně synchronizace a předávání dat z Národního registru poskytovatelů umožňuje zdravotním pojišťovnám efektivní sledování sítě poskytovatelů.

38. K ustanovením § 71 odst. 3 a 4 zákona o zdravotních službách upravujícím rozsah shromažďovaných údajů pak vláda doplňuje, že jde o dílčí záznamy konkrétních registrů, nikoli o plošné sběry dat. To je patrné i z oficiálně publikovaných metodik k registrům NZIS. Záznam o místě narození a o státním občanství je součástí vybraných resortních statistik; místo trvalého pobytu je uvedeno jako povinná část statistiky o zemřelých; informace o rodičích či o partnerech jsou mezinárodně sbíranou entitou ve statistikách o vrozených vývojových vadách; informace o omezení způsobilosti (svéprávnosti) jsou součástí registru sledujícího užívání drog a návykových látek. Ve všech případech jde o velmi vážné agendy, ve kterých ministerstvo sleduje údaje fakticky nepostradatelné pro řadu navazujících agend jeho či dalších státních institucí a také pro potřeby mezinárodní spolupráce. Nelze tedy v žádném případě hovořit o plošném sledování výše uvedených parametrů ve všech registrech tvořících NZIS.

39. K namítané absenci možnosti subjektu shromažďování a zpracování osobních údajů požádat o výmaz dat vláda uvádí, že umožnění nahodilého výmazu dat by bylo v rozporu se základními principy statistického sledování zdravotního stavu obyvatel, kvality péče i její ekonomické efektivnosti. Výsledkem by byl chaotický a zcela nereprezentativní zdroj dat. Ze zkreslených dat by pak vznikly pouze zkreslené závěry, což by nutně vedlo k chybám v řízení péče, v hodnocení její dostupnosti či kvality. Jde tedy o požadavek, který by znemožnil exaktní hodnocení kvality péče a v konečném důsledku by pacienty poškodil. Nepřípustnost výmazu údajů na žádost a s tím spojené omezení práva na informační sebeurčení stanovené Listinou jsou proto dle vlády legitimní.

40. Ke znovuzavedení NRZP vláda uvádí, že uvedený registr je základním a řídicím registrem jakéhokoli funkčního systému „eHealth“ (v této souvislosti vláda připomíná, že v důsledku neexistence dlouhodobých řad referenčních dat o pracovnících neexistují přesné údaje o distribuci kapacit v systému poskytovatelů zdravotní péče). V případě (opětovného) zrušení NRZP budou databáze shromažďující shodná data patrně vznikat dílčím způsobem na různých úřadech a institucích, což jen zvýší rizika jejich zneužití.

41. Napadená právní úprava NRZP podle vlády plně respektuje nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, neboť koncipuje tento registr jako referenční a agendový systém, který je neveřejný. Účel zřízení registru se též oproti předchozí, Ústavním soudem zrušené, právní úpravě zásadně posunul – a to do oblasti řízení „eHealth“, kde takový systém nemůže nahradit žádný jiný systém ani registry profesních komor. Vláda je proto přesvědčena, že shromažďování dat v NRZP nelze označit jako nadbytečné.

42. K problematice patientských registrů vláda uvádí, že právě zdravotnické registry tvoří páteří část NZIS a jako takové jsou pro řadu segmentů medicíny nepostradatelné. Např. navrhovatelkou zmiňovaný Národní registr hospitalizovaných je jediným zdrojem dat umožňujícím hodnotit vývoj, zátěž, dostupnost a kvalitu lůžkové péče. Důvodem vzniku tohoto registru však v žádném případě není měnit dohled nad úhradami či modifikovat postavení a roli zdravotních pojišťoven. Důvodem jeho existence je potřeba využít již existující a pravidelně sbíraná data o péči placené z veřejného zdravotního pojištění ke komplexním analýzám zdravotního stavu obyvatel, nemocnosti a jejich rizik, dostupnosti péče a její kvality a také k analýzám slabých míst sítě poskytovatelů zdravotních služeb. Kdyby byl předmětný registr zrušen, dílčí nemocniční informační systémy ve více než 350 nemocnicích jej nemohou nahradit. Samy nemocnice by zároveň přišly o možnost srovnávat svoje výsledky s celkem.

43. K námitce neurčitosti vymezení okruhu osob oprávněných přistupovat k údajům vedeným ve zdravotnických registrech vláda uvádí, že okruh oprávněných osob (tzv. oprávněných pracovníků) je zcela jednoznačně stanoven zákonem (§ 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách) a neponechává jej prováděcímu právnímu předpisu, jak uvádí navrhovatelka. Prováděcí vyhláška pak, ve smyslu § 78 zákona o zdravotních službách,

stanoví mimo jiné pouze náležitosti žádosti o oprávnění přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění.

44. K § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. vláda uvedla, že jím upravený sběr dat je založen na dobrovolnosti a je zakotven smluvně. K tvrzení navrhovatelky o zasahování Ústavu do volné soutěže poskytovatelů vláda konstatuje, že Ústav není správním orgánem, ale je organizační složkou státu, jejímž zřizovatelem je ministerstvo. Jakékoliv rozhodnutí Ústavu je proto přezkoumatelné na základě stížnosti podané ministerstvu, jehož rozhodnutí o stížnosti lze přezkoumat ve správním soudnictví.

III./c Postoj Ministerstva zdravotnictví

45. Jakkoli Ústavní soud obdržel vyjádření vlády zastoupené ministrem zdravotnictví, považoval za potřebné, aby i ministerstvo poskytlo své vyjádření k návrhu na zahájení řízení, zejména pak aby sdělilo, za jakým účelem jsou z pohledu ministerstva předávány osobní údaje uvedené v § 70 odst. 2, § 71 odst. 1 až 5, 7 a 9, § 74 odst. 1 a 2, § 76 odst. 1 a § 77a odst. 3 zákona o zdravotních službách do NZIS, a to jednotlivě u každého z těchto údajů. Ministerstvo však své vyjádření ani po opakované výzvě neposkytlo.

III./d Sdělení Veřejné ochránkyně práv

46. Veřejná ochránkyně práv Ústavnímu soudu sdělila, že se rozhodla nevyužít svého práva vstoupit řízení.

III./e Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

47. Úřad úvodem uvádí, že nemá námitky vůči samotnému zavedení a existenci systému zdravotních registrů, které využívají současné možnosti technologického rozvoje pro zdraví a dobro člověka v nejširším smyslu. Smyslem zavedení zdravotních registrů by nepochybně mělo být zlepšování podmínek pro poskytování zdravotní péče prostřednictvím např. optimalizace zdravotních systémů a efektivní alokace finančních prostředků vybíraných v systému zdravotního pojištění. Právě oblast zdravotnictví má mimořádně velký potenciál pro využití nových možností, které přináší informační technologie. Úřad ovšem požaduje, aby využívání nových technologií a dat ve zdravotnictví bylo provázáno s ochranou osobních údajů a soukromí a s požadavky na ochranu dat. Vychází přitom z toho, že rychlé tempo technologických změn a globalizace od základů změnily rozsah a způsob sběru, používání a přístupu k datům. Je skutečností, že dochází k exponenciálnímu narůstání objemu shromážděných dat. Ve společnosti mají tyto informace široké použití, využívají se např. pro účely různých druhů analýz. Analýzy datových souborů mají typicky využití v oblasti zdraví či zdravotní politiky, lze je využít k boji s nemocemi. Zpracování dat má velký význam pro společnost jako celek, dokonce se ví, že řadu problémů v oblasti zdraví a zdravotnictví bude možno v budoucnu řešit pouze tímto způsobem. Uvedené trendy lze charakterizovat tak, že v současné době dochází ke komplexnímu propojování digitálního a fyzického světa. To ovšem může přinášet i četná rizika. Neobsahují-li velké objemy shromážděných dat osobní informace, nepředstavují žádná rizika pro ochranu osobních údajů. Ovšem většina v současnosti generovaných dat zahrnuje osobní údaje a rozsáhlé datové soubory zvyšují rizika pro lidské soukromí a ochranu osobních údajů. Hodnota informací přitom nespočívá pouze v jejich prvotním účelu, ale v jejich druhotném použití, tedy zpracování pro jiné účely, než k jakým byly původně shromážděny. Při shromažďování velkého objemu dat může dojít k hrozbám pro osobní údaje a soukromí, ale i k opomenutí etických otázek, lidské důstojnosti a individuality.

48. Data velkého rozsahu jsou rovněž zmíněna jako možné riziko v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES

(obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – (dále jen „nařízení“). Nařízení nekoncepčuje právo na ochranu osobních údajů jako absolutní, nýbrž uvádí, že musí být posuzováno v souvislosti se svou funkcí ve společnosti a v souladu se zásadou proporcionality musí být v rovnováze s dalšími základními právy (viz jeho preambuli).

49. Vzhledem k tomu, že nálezní sp. zn. Pl. ÚS 1/12 odkazuje na principy, na kterých je založena Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (č. 115/2001 Sb. m. s.) a nyní již neplatná směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „směrnice“), jsou pro posouzení návrhu relevantní změny právního rámce, jak je s platností od 25. 5. 2018 vymezen nařízením.

50. Pokud jde o zdravotní registry, obecně je z pohledu ochrany soukromí zásadní především skutečnost, že jsou založeny na shromažďování a využívání velkého množství zdravotních údajů. Tyto údaje jsou považovány za citlivé a fyzické osoby je mnohdy považují za citlivější než ostatní údaje. Řada komerčních i jiných subjektů totiž využívá nebo má zájem využívat tzv. profilování, tedy rozlišování, které může být založeno i na využívání zdravotních údajů. To se může projevit v řadě situací, např. při sjednávání bankovního úvěru, poskytnutí hypotéky či hledání zaměstnání, nebo jedinec může být vystaven společenské stigmatizaci ve spojení s duševními chorobami. Právě úniky citlivých dat ve zdravotnictví jsou jedním z největších problémů bezpečnosti dat. Zdravotní údaje mají totiž mimořádně velkou hodnotu, a to i tržní. Množí se také druhy útoků zacílených na zdravotní údaje, např. útoky mající za cíl zašifrovat a znepřístupnit data pacientů nebo případy, kdy si útočník z dostupných rozhraní (monitory, tablety apod.) vlastním zařízením (nejčastěji mobilním telefonem) vyfotí zobrazené informace. V České republice nejsou k dispozici publikované statistické údaje o úniku citlivých dat ve zdravotnictví a teprve po účinnosti nařízení vznikla povinnost je hlásit.

51. Úřad dále poukázal na definici zdravotních údajů, jež je obsažena v čl. 4 odst. 15 nařízení a podrobně rozvedena v jeho preambuli, a na to, že nařízení řadí údaje o zdravotním stavu mezi zvláštní kategorie osobních údajů, pro jejichž zpracování stanoví čl. 9 nařízení přísnější pravidla, než je tomu u zpracování běžných osobních údajů podle jeho čl. 6. Zpracování zvláštních kategorií osobních údajů je zakázáno, není-li stanovena výjimka podle čl. 9 odst. 2 nařízení. Výjimky z tohoto zákazu jsou však užší a specifitější než důvody pro zpracování běžných kategorií osobních údajů uvedené v čl. 6 nařízení. Správce proto musí pečlivě zvážit, zda mu svědčí některý z deseti zde uvedených důvodů. V případě veřejného zájmu je přitom použito adjektivum „významný veřejný zájem“, které zjevně zvyšuje požadavky stanovené pro zpracování.

52. Napadená právní úprava NZIS podle Úřadu vytváří velkorysý a zcela otevřený rámec pro činnost zdravotních registrů, které mohou vznikat podle aktuálních potřeb. Zákon o zdravotních službách předpokládá pro účely zdravotních registrů shromažďování snad všech existujících osobních údajů, které jsou poskytovány Ministerstvem vnitra, Policií České republiky a Českým statistickým úřadem ze základních registrů a dalších informačních systémů veřejné správy.

53. V kontextu argumentace obsažené v návrhu je podle Úřadu důležité, že práva subjektu údajů ve vztahu k celému NZIS nemohou vycházet ze souhlasu subjektu údajů, ačkoli institut souhlasu u zpracování osobních údajů je primárním naplněním práva na informační sebeurčení. Plnění úkolů při ochraně veřejného zdraví a poskytování lékařské péče vyžaduje pevný a spolehlivý právní základ, který umožní rovný přístup všem, komu mají být péče a určité služby poskytovány, a to při současném respektování aktuální situace a budoucích potřeb každého jednotlivce i poskytovatelů péče. Souhlas subjektu údajů svou odvolatelností však těmto požadavkům nevyhovuje. Za takové situace musí být proto k dispozici veškeré dostupné záruky.

54. Ochrana osobních údajů a právům subjektů údajů není v hlavě třetí části šesté zákona o zdravotních službách vůbec věnována pozornost, respektive byla v kontextu zdravotních registrů opomenuta. Právní úprava je v tomto směru nevyvážená a jednostranná, a navazuje tak, jak se v návrhu konstatuje, na předchozí právní úpravu podle zákona o péči o zdraví lidu. Principy a pravidla ochrany osobních údajů tudíž nebyly dostatečně promítnuty ani do právní úpravy zdravotních registrů, ani NRZP, u něhož ke změně došlo jen v tom, že registr byl změněn na neveřejný. Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 nebyla v mezidobí věnována pozornost a zdravotní registry nebyly uvedeny do souladu s jeho požadavky. Z účelu zdravotních registrů, tak jak je zákon o zdravotních službách vyjmenovává v § 70 odst. 1 a § 73, je přitom zřejmé, že na plnění některých účelů by byly postačující pouze údaje anonymizované. Jinými slovy, uvedená hlava zákona požaduje, aby do zdravotních registrů byly předávány citlivé osobní údaje, které jsou uchovávány po dlouhou dobu, aniž bylo např. v důvodové zprávě vyloženo, proč a v jakém rozsahu každý ze sledovaných účelů požaduje zpracování citlivých osobních údajů a proč nepostačuje práce např. s údaji agregovanými. Účelů, které mají plnit zdravotní registry, by bylo možno dosáhnout tak, že by zdravotnická zařízení předávala NZIS již anonymizované údaje. Takové údaje by se nemohly stát předmětem úniku.

55. Závěrem svého vyjádření Úřad uvádí, že zvýšilo-li nařízení v mezidobí od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 standard ochrany osobních údajů oproti směrnici, vzrostly i požadavky na ochranu osobních údajů a soukromí, které představují základní práva chráněná ústavním pořádkem. Potom platí, že napadená právní úprava neobstojí tím spíše, když není dostatečným právním základem pro vedení zdravotních registrů a neexistují v ní dostatečné záruky k ochraně uvedených práv dotčených osob.

III./f Vyjádření Ústavu zdravotnických informací a statistiky České republiky

56. Ústav předně uvádí, že kompletní zrušení úpravy obsažené v § 70 až 78 zákona o zdravotních službách by vedlo k úplné likvidaci NZIS, a tedy k likvidaci jediného centrálně kontrolovaného sběru dat ve zdravotnictví. Většina funkčních a vysoce potřebných zdravotních registrů existuje celá desetiletí, řada z nich byla upravena nebo nově iniciována novelou zákona o zdravotních službách z roku 2016. Vždy jde o registry, které vede jako významné informační systémy většina států Evropské unie (např. onkologický, kardiologický) a jejichž data se mezi členskými státy srovnávají. Tvrzení, že moderní sledování lékařské péče je reliktem totalitního režimu, nemůže ve světle objektivních mezinárodních srovnání obstát. Naopak moderní medicína a její hodnocení se musí opírat o velmi robustní národní data. Metodika všech registrů v NZIS přitom vychází z průběžně vydávaných mezinárodních doporučení.

57. Způsob vzniku registrů byl podle Ústavu řádně projednáván odbornými společnostmi i s profesními komorami a byl podroben širokému a otevřenému připomínkovému řízení. Výsledkem bylo předložení novely zákona o zdravotních službách (vyhlášené jako zákon č. 147/2016 Sb.) Legislativní radě vlády bez rozporu, a to s maximálním respektem k ochraně osobních údajů a k pravidlům kybernetické bezpečnosti. Novela přitom sleduje jediný zásadní cíl: zvýšit informační hodnotu NZIS využitím v českém zdravotnictví již existujících dat, a to dat výhradně generovaných zdravotními službami hrazenými z veřejného zdravotního pojištění. Využitím těchto dat se přitom nijak neomezuje podnikání ani hospodářská činnost jakéhokoli subjektu.

58. Smyslem NZIS není sledování pacientů, neboť veškeré analýzy probíhají nad plně anonymizovanými a agregovanými daty. Jeho smyslem je sledování parametrů péče – k tomu je ovšem nutné danou péči přiřadit k pacientovi, který ale není nijak ztotožněn. Vzhledem k tomu, že jde o data zpracovávaná bez jeho souhlasu, je zde dána přednost v rámci hodnotové úvahy veřejnému zájmu, a dochází tak k omezení práva jednotlivce na informační

sebeurčení, aby byla naplněna jeho práva podle čl. 31 Listiny. Ochrana základních práv je zajištěna plně v souladu s platnými právními předpisy. Za celou dobu existence NZIS nebyl zaznamenán jediný incident zneužití v něm shromážděných dat.

59. K navrhovatelkou odkazovanému nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústav uvádí, že se týkal NRZP, který byl koncipován jako veřejný. Nedopadá tedy ani na patientské registry, ani na NZIS, jež jsou vedeny za zcela odlišných podmínek. Vyslyšen tak byl apel Ústavního soudu, aby byl přísněji „nastaven“ účel registrů tvořících NZIS a okruh oprávněných osob majících přístup do registru. Zákonem č. 147/2016 Sb. byl nový NRZP ustaven jako zcela neveřejný, referenční, agendový systém, budovaný na principech „eGovernmentu“, a zákon výslovně a jasně stanovil práva a podmínky přístupu k danému registru, respektive okruh k tomu oprávněných pracovníků (§ 70 a 73). NRZP je základním řídicím registrem jakéhokoli funkčního systému „eHealth“. Kdyby stát takový registr nevybudoval, budou tyto databáze vznikat dílčím způsobem na různých úřadech a institucích, což riziko práce s daty podstatně zvýší. NRZP nemůže být nahrazen žádným jiným systémem ani registry profesních komor a nejde u něj o data nadbytečná k dílčím systémům různých institucí.

60. Mylné je tvrzení, že jsou dostačující obecně sbíraná agregovaná data v tzv. výkazech poskytovatelů zdravotních služeb (státní statistická služba). Tato hlášení totiž umožňují pouze hrubý epidemiologický pohled na systém a nadto zdaleka ne u všech významných onemocnění a zdravotních problémů. Tato data tedy neumožňují exaktní hodnocení kvality a efektivnosti vynakládání prostředků na zdravotní péči.

61. Zákon č. 147/2016 Sb. nezavedl „masu“ nových registrů pro jejich vzájemná propojování. Místo toho je zde inovací Národní registr hrazených zdravotních služeb, který pouze využívá pro zpracování data již předtím sbíraná bez souhlasu pacienta zdravotními pojišťovnami. Tvrzení navrhovatelky, že ke sběru dat pacientů za účelem řízení kvality nemocnic jsou určeny jiné zákonné nástroje a instituce, Ústav odmítá s tím, že základním principem hodnocení kvality zdravotní péče je, že musí jít o transparentní systém založený na objektivních (referenčních) datech. Právě takový systém představuje NZIS, neboť kvalitu péče nemůže hodnotit sám zřizovatel. Uvedená novela zákona o zdravotních službách přitom byla zpracována pro naplnění dohledové povinnosti ministerstva nad zdravotními pojišťovnami, a zprostředkovaně tak nad celým systémem veřejných zdravotních služeb. Důvodem existence tohoto registru je tedy využít již existující a pravidelně sbíraná data o péči placené z veřejného zdravotního pojištění ke komplexním analýzám zdravotního stavu obyvatel, nemocnosti a jejích rizicích, dostupnosti péče a její kvalitě a k analýzám slabých míst sítě poskytovatelů zdravotních služeb.

62. K ustanovením § 71 odst. 3 a 4 zákona o zdravotních službách Ústav uvádí, že jde o dílčí záznamy konkrétních registrů, nikoli o plošné sběry dat, což je patrné i z oficiálně publikovaných metodik k registrům NZIS. Nejde o plošné sledování všech parametrů ve všech registrech, což by jistě bylo problematické. K § 71 odst. 10 („údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu“) pak Ústav uvádí, že jde o zákonem přesně specifikovaný okruh údajů, a to údaje z registrů dle § 71 odst. 1 písm. a) a d) a od Českého statistického úřadu.

63. K chybějící možnosti subjektu údajů požádat o výmaz dat z registru Ústav uvádí, že jde o požadavek, který by znemožnil exaktní hodnocení kvality péče a v konečném důsledku by pacienty poškodil. V té souvislosti klade otázku, jaký by mělo smysl sledovat např. objem a kvalitu péče o matku a novorozené dítě, kdyby subjekty údajů nechávaly zcela náhodně databázi promazat, a odpovídá, že výsledkem by byl chaotický a nereprezentativní zdroj dat. Obdobně Národní registr hospitalizovaných je jediným zdrojem dat umožňujícím hodnotit vývoj, zátěž, dostupnost a kvalitu lůžkové péče. Kdyby byl anulován, dílčí nemocniční informační systémy ve stovkách nemocnic jej nemohou nahradit a nemocnice by přišly o možnost srovnávat své výsledky s celkem.

64. K § 78 zákona o zdravotních službách Ústav poukazuje na to, že okruh oprávněných pracovníků je jednoznačně stanoven v § 73 odst. 2 téhož zákona. Prováděcí vyhláška pak stanoví pouze náležitosti žádosti o oprávnění k přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění.

65. K § 41a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění Ústav uvádí, že tento sběr dat je dobrovolný, je zakotven smluvně a není součástí NZIS. Referenční síť poskytovatelů (nemocnic) je zveřejněna ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 8/2016 a bude každoročně aktualizována. Pravidla jsou navrhována formou metodiky a veškeré metodické dokumenty v rámci DRG jsou veřejně dostupné a podléhají oponentuře a korekcím. Předmětem zákonné úpravy není definice podrobné metodiky, pouze zakotvení povinnosti Ústavu předávat ministerstvu v definovaných lhůtách „aktuální údaje a metodiky“. Ústav pouze provádí analytická hodnocení a vypracovává metodiku k oceňování hospitalizačního případu, její aplikace do praxe však není v jeho působnosti (definice stávajících procesů je pod gescí ministerstva). Je zpracována souslednost kroků v právních aspektech souvisejících se změnami/optimalizací systému DRG. K tomu Ústav poukazuje na sdělení Českého statistického úřadu č. 313/2016 Sb., o aktualizaci Klasifikace hospitalizovaných pacientů (IR-DRG) [poslední sdělení Českého statistického úřadu o aktualizaci Klasifikace hospitalizovaných pacientů (IR-DRG) bylo vyhlášeno s účinností od 1. 1. 2019 pod č. 218/2018 Sb. – pozn. Ústavního soudu].

66. V závěru svého vyjádření Ústav doporučuje návrh zamítnout.

67. Výzvou Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2020 byl Ústav dále požádán o vyjádření, respektive zodpovězení následujících otázek. V první řadě jej Ústavní soud vyzval, aby ke každému konkrétnímu účelu NZIS (§ 70 odst. 1 a § 73 odst. 1 zákona o zdravotních službách) uvedl konkrétní rozsah jednotlivých údajů, jejichž shromažďování je nezbytné k jejich naplnění, jakož i to, zda je k jejich naplnění nutná identifikace pacientů. Vyjádřit se měl pak zejména k údajům o omezení svéprávnosti, rodinném stavu, datu jeho změny a místu uzavření manželství nebo registrovaného partnerství, jménu, příjmení a rodném čísle manžela či registrovaného partnera [viz § 71 odst. 3 písm. m) nebo odst. 4 písm. n) zákona o zdravotních službách], jménu, příjmení a státním občanství dítěte, osvojenci, osvojiteli, správním vyhoštění, rodných číslech matky a otce a datu nabytí právní moci rozhodnutí o osvojení nebo rozhodnutí o zrušení osvojení. Zadrhé měl Ústav zodpovědět, nakolik je upraveno technické zabezpečení uchovávání údajů a nakolik je možno sledovat nebo zaznamenat, které osoby, kdy a proč do NZIS skutečně nahlíží. Zatřetí se měl vyjádřit k tomu, zda napadená právní úprava obsahuje záruky před neoprávněným přístupem k údajům a před jejich případným zneužitím, popř. opatření k nápravě.

68. Úvodem Ústav odkázal na své dřívější vyjádření a zopakoval, že napadená právní úprava je podle něj slučitelná s ústavním pořádkem. K účelu NZIS (§ 70 odst. 1 a § 73 odst. 1 zákona o zdravotních službách) uvedl, že „všechny konkrétní údaje vedené ve zdravotnických registrech slouží k plnění ustanovení, stanovených v citovaných ustanoveních“. Zákonem vymezené osobní údaje pak systém „nutně potřebuje k tomu, aby dokázal správně přiřadit konkrétního poskytovatele zdravotních služeb, konkrétní úhradu za tyto služby, konkrétní obsah poskytovaných služeb ke konkrétnímu výsledku, jako je např. výskyt nežádoucích událostí, komplikací, dosaženého přežití pacienta apod.“. Jinak než neanonymizovaným sběrem dat podle něj nelze zákonem stanoveného účelu dosáhnout. Identifikace pacienta, a to i jako pojištěnce, je potřebná a důležitá pro všechny systémy v rámci NZIS.

69. Ústav dále uvedl, že právním základem pro zpracování osobních údajů v NZIS je čl. 9 odst. 2 písm. h) až j) nařízení. Jako správce osobních údajů byl Ústav několikrát prověřen Úřadem pro ochranu osobních údajů, přičemž poslední kontrola byla ukončena dne 6. 3. 2018. Ve svém vyjádření Ústav shrnul závěry z kontrolního protokolu. Zejména zdůraznil, že má uzavřeny smlouvy podle § 6 zákona o ochraně osobních údajů, které

obsahují záruky o dostatečném technicko-organizačním zabezpečení osobních údajů. Ústav dále přijal taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, respektive jejich zneužití. Stejně tak Ústav zpracoval a dokumentuje přijatá a provedená technicko-organizační opatření k zajištění ochrany osobních údajů, a to v souladu s § 13 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. V oblasti automatizovaného zpracování osobních údajů Ústav zajišťuje, aby systémy pro automatizovaná zpracování osobních údajů používaly pouze oprávněné osoby [§ 13 odst. 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů]. Ústav rovněž v souladu s § 13 odst. 4 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů pořizuje elektronické záznamy, umožňující určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány. Zaznamenán je veškerý přístup k osobním údajům.

70. Samotná provozní bezpečnost NZIS je zajištěna systémem opatření vycházejících z ISO 27001 a vyhlášky č. 82/2018 Sb., o bezpečnostních opatřeních, kybernetických bezpečnostních incidentech, reaktivních opatřeních, náležitostech podání v oblasti kybernetické bezpečnosti a likvidaci dat (vyhláška o kybernetické bezpečnosti), jakož i „sadou technických nástrojů pro sledování a vyhodnocování provozu, správy logů, zpracovaným systémem Business continuity a dalšími nástroji a opatřeními“. Ústav dále odkazuje na provozní metodiky NZIS, které podle něj plně odpovídají právním předpisům, jakož i standardům ISO/IEC 27001:2013 a ISO 10001:2007.

III./g Vyjádření České lékařské komory

71. Úvodem svého vyjádření ČLK uvedla, že se necítí kompetentní posuzovat z právního hlediska otázku, která je předmětem řízení u Ústavního soudu, pokud jde o test proporcionality mezi ochranou osobních údajů na straně jedné a veřejným zájmem na informacích o stavu obyvatelstva na straně druhé.

72. ČLK ovšem zastává stanovisko, že informace poskytované podle napadených ustanovení zákona o zdravotních službách jsou obecně potřebné pro rozhodování státu o opatřeních v rámci zdravotní péče o obyvatelstvo. Předmětné informace mohou být dobrým podkladem pro znalost demografických podmínek z hlediska výskytu jednotlivých závažných chorob a poskytování zdravotních služeb v jednotlivých krajích a z tohoto pohledu se ČLK domnívá, že existuje veřejný zájem na jejich poskytování.

73. Úplné zrušení všech napadených ustanovení zákona o zdravotních službách nepovažuje ČLK za vhodné, žádoucí ani nezbytné z hlediska případné ochrany osobních údajů občanů. I kdyby totiž Ústavní soud poskytl zákonodárci určitou lhůtu a odložil vykonatelnost nálezu na dobu přiměřenou pro přijetí nové právní úpravy, mohla by i v takovém případě, zejména v posledním roce před parlamentními volbami, nastat situace, kdy zákonodárce novou právní úpravu již nestihne přijmout a dojde k tomu, že uvedená ustanovení zákona, která nepochybně mají svůj účel z hlediska řízení péče o zdraví obyvatelstva, nebudou ničím nahrazena, a veškerý informační systém českého zdravotnictví tím na určitou dobu zanikne.

74. Pokud jde o registr jednotlivých chorob, hospitalizací apod., ČLK se domnívá, že mnohem podrobnější přehled o jednotlivých občanech – pojištěncích a jejich zdravotním stavu mají zdravotní pojišťovny, jejichž zaměstnanci mají sice stanovenou povinnost mlčenlivosti, nejsou však úředními osobami ani státními zaměstnanci. ČLK má za to, že mají-li příslušné informace v mnohem větším rozsahu zaměstnanci (i soukromých) zdravotních pojišťoven, nemůže jít o ohrožení ochrany osobních údajů, budou-li s citlivými osobními údaji sdělovanými v rámci NZIS disponovat pouze k tomu určení státní zaměstnanci zavázaní povinnou mlčenlivostí pod trestní sankcí.

75. Národní registr poskytovatelů je podle názoru ČLK rovněž potřebný, neboť každý, kdo má oprávnění k poskytování zdravotních služeb, by měl být státem evidován, podobně jako jsou živnostníci evidováni v živnostenském rejstříku.

76. Otázkou podle ČLK je, zda je nutno vést registr všech zdravotnických pracovníků, včetně všech osobních údajů, které mají být v tomto registru podle zákona vedeny, zvláště za situace, kdy registry lékařů, zubních lékařů a farmaceutů vede profesní komora zřízená zákonem, a jde tedy o částečně duplicitní registr. Na zvážení je i rozsah údajů, které jsou o jednotlivých zdravotnických pracovnících v tomto registru vedeny. ČLK tím však netvrdí, že by existence NRZP byla v rozporu s ústavním pořádkem.

77. Závěrem ČLK vyjádřila přesvědčení, že kromě registru zdravotnických pracovníků všechny ostatní registry mohou přispět k lepší ochraně zdraví a kvalitnějšímu rozhodování o přijetí zákonů a dalších opatření ve zdravotnictví, neboť bez těchto informací by rozhodování o opatřeních ke zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva bylo mnohem obtížnější. Veřejný zájem na existenci těchto registrů nepochybně existuje.

III./h Vyjádření Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

78. VZP ve vyjádření zaslaném jejím ředitelem uvádí, že NZIS byl určen i k tomu (což je zdůrazněno novou úpravu Národního registru hrazených zdravotních služeb), aby byla plošně sbírána neanonymizovaná data o osobách čerpajících zdravotní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění a o těchto zdravotních službách. Dle VZP je nezbytné respektovat ústavněprávní požadavek, že pouhým zákonem stanovený rámec pro zpracování osobních údajů nestačí, ale že zpracování těchto údajů musí být nezbytné, důvodné, účelné, logické a obhajitelné pro sledované cíle. K tomu VZP konstatuje, že NZIS a informace, které jsou jeho prostřednictvím vyhodnotitelné a využitelné, jsou jednoznačně přínosem pro kvalitu zdravotní péče. Umožňují lépe vyhodnotit dostupnost i bezpečnost zdravotní péče, včetně sledování její kvality. Na základě těchto dat bude při jejich správném využití možno zavést spolehlivý systém kontroly a optimalizace léčebné péče pro různé sociální a demografické skupiny a provést žádoucí optimalizaci sítě poskytovatelů zdravotní péče. NZIS tak představuje transparentní nástroj ke zjišťování veřejného zájmu vymezeného v § 17 odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb. Pro VZP jsou tyto aspekty NZIS natolik důležité a veřejný zájem natolik silný, že by měl Ústavní soud potvrdit soulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem.

79. Podle VZP je nová úprava NZIS racionální a odůvodněná ve vztahu ke sledovaným cílům, jež jsou vymezeny sice obecně, ale přesto jednoznačně v zákoně o zdravotních službách. VZP se proto nemůže ztotožnit s názorem, že účel NZIS a samotných registrů je vágní či všezahrnující. Uvedený zákon přitom kromě účelu NZIS rovněž podrobně popisuje, o kom a kdy se údaje anonymizují nebo kdo má k údajům, které nejsou určeny ke zveřejnění, přístup. Jiný než v něm stanovený způsob zacházení s nimi není možný.

80. Zrušení napadené úpravy by mělo podle VZP nenapravitelné důsledky. Při zrušení NZIS by totiž došlo ke ztrátě zdravotnické statistiky resortu zdravotnictví o zdravotním stavu obyvatelstva a stejně tak by se to dotklo i státní statistické služby. Tyto údaje jsou sbírány již mnoho let a je jich úspěšně využíváno nejen v systému zdravotnictví v České republice, ale i při srovnání s ostatními zeměmi EU a světa. Informace z registrů totiž slouží k dlouhodobému sledování a analýze výskytu sledovaných onemocnění a léčebných metod v České republice, přičemž zjištěná data jsou zpracovávána v epidemiologických studiích a slouží zdravotnickému výzkumu. Dle informací VZP je NZIS také registrován jako tzv. agendový resortní registr ve vztahu k základním registrům podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a v důsledku jeho zrušení by byla narušena funkce těchto registrů jako jednoho z nástrojů snížení administrativní zátěže

a odbřemenění veřejné správy. Znemožnilo by se i plnění mezinárodních závazků vůči mezinárodním organizacím.

81. Nová úprava NZIS vznikla především z potřeby naplnění veřejného zájmu, a protože stát shledal, že dosavadní úprava není dostatečná. Nejzásadnější změnou je zřízení Národního registru hrazených zdravotních služeb, který zpracovává data již předtím sbíraná zdravotními pojišťovnami bez souhlasu pojištěnce. Tento registr je koncipován i jako nástroj ministerstva pro naplnění jeho dohledové povinnosti. Nadto má ministerstvo povinnost definovat podle zákona o veřejném zdravotním pojištění i veřejný zájem na stabilitě systému veřejného zdravotního pojištění, čehož bez tohoto nástroje nelze objektivně dosáhnout, protože předchozí právní stav nebyl ani z pohledu zdravotních pojišťoven vyhovující, natož pak transparentní. Ministerstvo tak bude mít prostřednictvím údajů v tomto registru nezkrácený pohled na hodnocení zdravotní péče.

82. K tvrzení navrhovatelky o nadbytečnosti získávání některých údajů, např. rodného čísla, VZP uvádí, že NZIS nepočítá s využitím tohoto údaje nad rámec nezbytně nutný. Rodné číslo zde nemá sloužit k identifikaci jednotlivého pojištěnce – pacienta, ale ke „svázání“ údajů o poskytnuté péči, jakož i sociodemografických údajů, které se k němu váží. Rodné číslo je jediným údajem, který toto pojítka tvoří v místě i čase – je tedy jedinou konstantou, která takové „svázání“ umožňuje. Z toho navíc vycházejí i stávající registry, např. onkologický registr fungující již od 2. poloviny 70. let 20. století. Pakliže by se v rámci NZIS na užívání rodného čísla rezignovalo, bylo by třeba vytvořit nový identifikační kód, který by umožnil opakovaně propojit informace ze záznamů v místě a čase. Bez takového propojení a navázání na jednotlivce není možné dosáhnout vytyčeného cíle, tedy mimo jiné sledovat dostupnost, průběh a výsledky poskytnuté péče.

83. K ustanovení § 41a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění VZP uvádí, že je nelze posuzovat izolovaně. Z pohledu Ústavu a poskytovatelů jde totiž především o naplňování smluvního vztahu, který může být uzavřen na základě § 41a odst. 4 téhož zákona. Navíc jak rozhodnutí Ústavu, tak i ministerstva jsou přezkoumatelná.

84. Závěrem VZP uvádí, že vznik a provozování NZIS je sice zásahem do ústavně zaručeného práva na soukromí podle čl. 10 odst. 3 Listiny, jde však podle jejího názoru o zásah přípustný. Vedle legálních a legitimních cílů je totiž dán i ústavně aprobovaný zájem společnosti na existenci oprávněného shromažďování osobních údajů. VZP se domnívá, že v napadené úpravě se odráží nejen veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, ale je jím nepřímo chráněno i právo konkrétních lidí na ochranu zdraví.

III./i Vyjádření Svazu zdravotních pojišťoven České republiky

85. SZP nejprve uvádí, že v něm sdružené zaměstnanecké pojišťovny zastávaly k novele provedené zákonem č. 147/2016 Sb. oproti jejímu předkladateli (ministerstvu) rozdílný názor, zejména šlo-li o principy, na kterých má být založen Národní registr hrazených zdravotních služeb. SZP upozorňoval na pochybnosti, zda takovýto plošný sběr dat je pro naplnění cílů předkladatele účelný a nezbytný. Novela tak podle názoru SZP naráží na čl. 7 či 10 Listiny, přičemž v nich zakotvené právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí smí být omezeno jen v případech stanovených zákonem. Takový zákon však musí vždy poměřovat účel, za kterým toto právo omezuje, vzhledem k jeho váze. Tento účel musí být nutně zákonem přesně identifikován.

86. Zaměstnanecké zdravotní pojišťovny podle SZP obecně nejsou proti sběru dat ve zdravotnictví, která by ve výsledku po provedení analýz mohla být cenná pro správné nastavení úhradových mechanismů, určování efektivity léčebných postupů apod. Nicméně jsou přesvědčeny, že vždy je potřeba důkladně zvážit, zda takového cíle nelze dosáhnout jiným způsobem a zda svým charakterem poměrně široce koncipované shromažďování osobních a citlivých údajů je důvodné, účelné a nezbytné.

87. SZP dále poukazuje na to, že zdravotní pojišťovny s účinností od 1. 9. 2015 (viz zákon č. 200/2015 Sb.) mohou Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu financí poskytovat dostatečně podrobné údaje, aniž by bylo nutné detailní údaje o všech zdravotních výkonech přiřazovat konkrétním občanům. Obě ministerstva jsou podle § 14a zákona České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, a § 11 zákona České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, oprávněna bezplatně požadovat po zdravotních pojišťovnách informace z informačního systému zdravotní pojišťovny, které jsou nezbytné pro výkon jejich působnosti při udržování a rozvoji systému přerozdělování pojistného nebo při sledování ekonomické efektivity zdravotních služeb. Ministerstvo zdravotnictví má navíc oproti Ministerstvu financí právo požadovat po zdravotní pojišťovně informace nezbytné k výkonu své působnosti při tvorbě úhradových mechanismů systému veřejného zdravotního pojištění či při sledování místní a časové dostupnosti zdravotních služeb. Ve smyslu těchto ustanovení zpravidla jde o *ad hoc* poskytování údajů ekonomického charakteru bez jakýchkoliv vazeb na osobní údaje.

88. Výše uvedený názor SZP (viz bod 85) byl opakovaně předmětem jednání se zástupci ministerstva, v jejichž důsledku se ministerstvo zavázalo „procesní výhrady a upozornění“ SZP zohlednit v prováděcích předpisech a nastavit pravidla náležité ochrany osobních dat před neoprávněným nakládáním s nimi či jejich zneužitím. V návazných jednáních o nastavení pravidel a principů předávání údajů do Národního registru hrazených zdravotních služeb, zejména v souvislosti s identifikací pojištěnce, byl potvrzen dlouhodobý přístup SZP, že jediným správným postupem je předávání dat prostřednictvím AIFO, který zajistí ochranu osobních a citlivých údajů dotčených subjektů tím, že tato data budou v procesu jejich sběru anonymizována. Pro případ, že odpovídající identifikátor nebude zjištělný (neztotožnění pojištěnce, cizinci), bude použito vlastního interního anonymního identifikátoru dotčené zdravotní pojišťovny s tím, že se současně, pouze ale jen v těchto případech, vyplní další informace pro statistické účely, jako je věk, pohlaví, lokalita atd. Současně bylo dohodnuto, že správce základních registrů nabídne další způsob, jak ztotožňovat pojištěnce, např. bez použití dosud povinné identifikace RUIAN (veřejný dálkový přístup k datům registru územní identifikace, adres a nemovitostí) tak, aby se snížil počet neztotožněných pojištěnců, a nadto bude upraven i mechanismus zpracování dat na straně základních registrů pro transformaci agentových identifikátorů. Zástupci „eGovernmentu“ dále potvrdili stanovisko zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven, že stát by měl spravovat referenční databázi zdravotnických zařízení a zdravotnických pracovníků s tím, že zdravotní pojišťovny by měly předávat do zmíněného registru jen specifické informace týkající se smluvního vztahu s daným poskytovatelem.

89. Problematiku NZIS je podle SZP nutné podrobit opakovaně testu, zda stojí v kontextu nařízení coby přímo použitelného předpisu EU.

90. Závěrem SZP uvádí, že zaměstnanecké zdravotní pojišťovny podporují dobrou správu zdravotnických dat a jejich efektivní využívání zejména v souvislosti s nastavováním pravidel pro dlouhodobou udržitelnost financování veřejného zdravotnictví. Předpokladem pro takovou dobrou správu a efektivní „vytěžování“ zdravotnických informací však musí být, že budou zachovávány principy ochrany osobních a citlivých informací o pojištěncích v souladu s ústavním pořádkem.

III./j Replika navrhovatelky

91. Vyjádření byla zaslána navrhovatelce k případné replice; ta této možnosti nevyužila.

III./k Vyjádření Kanceláře Světové zdravotnické organizace v České republice

92. Dodatečně byla požádána o vyjádření k návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení též Kancelář WHO, zejména aby sdělila, za jakým účelem jsou z pohledu Světové zdravotnické organizace (dále jen „WHO“) předávány osobní údaje uvedené v § 70 odst. 2, § 71 odst. 1 až 5, 7 a 9, § 74 odst. 1 a 2, § 76 odst. 1 a § 77a odst. 3 zákona o zdravotních službách do NZIS, a to jednotlivě u každého z těchto údajů. Dále byla požádána o sdělení, zda napadená zákonná úprava souvisí se závazky České republiky plynoucími z mezinárodního práva a zda WHO v tomto ohledu vyžaduje určitý standard vnitrostátní úpravy.

93. Kancelář WHO zaslala Ústavnímu soudu své vyjádření nikoli v českém jazyce (§ 33 odst. 1 věta první zákona o Ústavním soudu), ale v jazyce anglickém. V něm toliko stručně sdělila, že WHO v dané oblasti nedisponuje žádnými svými právně závaznými instrukcemi nebo požadavky členských států. WHO se nicméně zasazuje o nalézání takových řešení, jež jsou v souladu s etickými požadavky a úctou k lidským právům jednotlivců a pacientů. To se vztahuje rovněž na oblast shromažďování údajů, jakož i na další oblasti týkající se správy údajů pro účely dohledu (dozoru) nebo statistické účely.

94. Vzhledem k užitému jazyku vyjádření Kanceláře WHO a k jeho jen povšechnému obsahu nepovažoval Ústavní soud za nutné je zasílat navrhovatelce k případné replice.

III./l Vyjádření spolku Iuridicum Remedium, z. s.

95. Dne 2. 6. 2020 obdržel Ústavní soud nevyžádané vyjádření spolku Iuridicum Remedium, z. s., (dále jen „spolek“). Uvádí se v něm, že motivem k jeho zaslání bylo vystoupení ředitele Ústavu na jednání výboru pro zdravotnictví Poslanecké sněmovny dne 15. 4. 2020. Spolek z tohoto vyjádření ve spojení s odpovědí pověřence pro ochranu osobních údajů Ústavu dovozuje, že již nyní „existuje technicky a organizačně rozpracovaný záměr na využívání individuálních dat z NZIS jako zdroje informací o zdravotním stavu konkrétních pacientů“. Konkrétně má být připravováno napojení dat o pacientech s onemocněním COVID-19 do NZIS s cílem využívat zdroje informací o zdravotním stavu pacientů, nikoliv k získávání statistických dat o fungování zdravotnictví, ale při individuální zdravotní péči. Aby takový systém mohl fungovat, musela by být data z NZIS propojována s ISIN bez souhlasu pacientů. Z vyjádření plyne apel, aby „vzal Ústavní soud při svých úvahách rovněž v potaz rizikovost vedení zdravotních registrů ve vztahu k možnému budoucímu rozšiřování či přímo změně jejich účelu, aktuálně v souvislosti s využitím individuálních dat z Národního zdravotního informačního systému ... při řešení dopadu pandemie COVID-19“.

III./m Vyjádření advokáta Mgr. Richarda Otevřela

96. Soudce zpravodaj z podnětu soudkyně Kateřiny Šimáčkové výzvou ze dne 6. 10. 2020 (viz bod 99) požádal o vyjádření ve formě *amicus curiae brief* Mgr. Richarda Otevřela, advokáta specializujícího se na právo ochrany osobních údajů. Ten ve svém vyjádření uvedl, že při posuzování souladu napadené právní úpravy s požadavky nařízení dospěl k závěru, že právní úprava fungování NZIS „vykazuje nedostatky“, a to zejména, jde-li o požadavek přiměřenosti, ať už viděno „optikou zásahu do Listinou garantovaných práv, anebo prostřednictvím detailnějších pravidel, jejichž dodržování vyžaduje nařízení“. Důvod spočívá zejména v tom, že NZIS je založen na centralizaci údajů, o čemž svědčí § 72 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Inspirací by mohl být zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, který zakotvuje vyšší záruky než napadená právní úprava, např. v tom, že „jednou ročně chodí subjektům se zřízenou datovou schránkou přehled toho, kdo přistupoval k datům v základních registrech a za jakým účelem“. Do ideální rovnováhy by se pak napadená právní úprava mohla dostat i tehdy, kdyby byla založena na koncepci „opt-out“. Současně podle něj napadená právní úprava neobsahuje vhodné a konkrétní záruky, respektive odpovídající opatření pro zajištění a ochranu práv subjektů údajů v míře a kvalitě

vyžadované nařízením. Mgr. Otevřel se rovněž vyjadřuje k problematice správního trestání na úseku ochrany osobních údajů a upozorňuje na to, že zákon o zdravotních službách v tomto směru obsahuje mezery, neboť „pokud bychom už našli konkrétní povinnost týkající se ochrany osobních údajů, není až na výjimky taková povinnost součástí skutkových podstat přestupků“. Spoléhat se na efektivitu samotného nařízení s jeho „obrovskými pokutami“ podle jeho názoru není reálné, neboť § 61 odst. 3 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, „vytváří jeden výrazný ústupek, když ukládá dozorovému úřadu upustit od potrestání“. Z toho důvodu dospívá k závěru, že zákon o zdravotních službách ani ve spojení s jinými právními předpisy „neobsahuje požadované záruky“.

III./n Vyjádření ředitele Fakultní nemocnice v Motole

JUDr. Ing. Miloslava Ludvíka, MBA

97. Soudce zpravodaj si výzvou ze dne 6. 10. 2020 dodatečně vyžádal též vyjádření JUDr. Ing. Miloslava Ludvíka, MBA, ředitele státní příspěvkové organizace Fakultní nemocnice v Motole. Z jeho vyjádření mělo být zejména patrné, zda považuje jednotlivé údaje shromažďované v NZIS za nezbytné pro dosažení stanovených účelů zpracování těchto údajů. JUDr. Ing. Miloslav Ludvík ve svém vyjádření zdůrazňuje, že je podle něj dána „příčinná souvislost mezi poskytnutím jednotlivých údajů a dosažením toho kterého vymezeného účelu ..., byť by se mnohdy na první pohled tak jevit nemuselo“.

98. Ve svém vyjádření JUDr. Ing. Miloslav Ludvík, MBA, sdělil k jednotlivým dotazovaným údajům, v čem spatřuje jejich potřebnost, respektive v čem přispívají k dosažení účelu NZIS (§ 70 odst. 1 a § 73 odst. 1 zákona o zdravotních službách). Pokud jde o údaj o omezení svéprávnosti, ten vnímá jako „potřebný s ohledem na snahu o získání informace o možnosti pacientů rozhodovat o zdravotním stavu a na něj navazujících skutečnostech“. Význam tohoto údaje spatřuje též v možnosti získání informace o omezení svéprávnosti pacienta ve vazbě na jeho konkrétní diagnózu. Údaj o rodinném stavu podle něj umožňuje získat informace o prostředí, z něhož pacient vzešel, jakož i informace ve vazbě na realitu jeho uzdravení. Stejnou potřebnost má i údaj o datu změny rodinného stavu a místu uzavření manželství nebo registrovaného partnerství, jehož význam spatřuje i ve vazbě na momentální epidemiologickou situaci v dotčené lokalitě. Údaj o jménu, příjmení a rodném čísle manžela či registrovaného partnera je důležitý nejen z medicínského pohledu (například ve vazbě na výskyt infekční choroby ve společné domácnosti), ale i z hlediska administrativního, neboť manželé a registrovaní partneři jsou osobami blízkými, kterým svědčí jistá práva i v oblasti poskytování zdravotních služeb. Ve vazbě na údaje týkající se osvojení považuje JUDr. Ing. Miloslav Ludvík, MBA, za žádoucí „zmapovat historii tohoto procesu i z hlediska vazby na zákon o zdravotních službách a v něm obsaženou právní úpravu“. Jednotlivé údaje proto na rozdíl od navrhovatelky nehodnotí jako údaje se zdravotním stavem nesouvisející či ho nepodmiňující, a tudíž zbytečné.

III./o Ústní jednání

99. Ústavní soud za účelem dalšího objasnění věci nařídil podle § 44 zákona o Ústavním soudu konání ústního jednání, a to nejprve na dny 31. 3. a 1. 4. 2020 a po jeho odročení [s ohledem na usnesení vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu (č. 69/2020 Sb.), rozhodnutí předsedy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2020 č. Org. 21/20, kterým se omezuje vstup veřejnosti do budovy Ústavního soudu, a usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215 o přijetí krizového opatření] na dny 13. 10. a 14. 10. 2020. Rozhodnutím pléna Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2020 bylo ústní jednání zrušeno „z důvodu epidemiologické situace“. Ústavní soud si proto vyžádal písemná vyjádření náměstka ministra zdravotnictví pro legislativu a právo JUDr. Radka Policara, ředitele Ústavu prof. RNDr. Ladislava Duška, Ph.D., prezidenta České lékařské komory MUDr. Milana

Kubka, ředitele Fakultní nemocnice v Motole JUDr. Ing. Miloslava Ludvíka, MBA, a advokáta Mgr. Richarda Otevřela. K těmto výzvám obdržel Ústavní soud vyjádření ředitele Ústavu (rekapitulováno v bodech 67 až 70), advokáta Mgr. Richarda Otevřela (viz bod 96) a JUDr. Ing. Miloslava Ludvíka, MBA (body 97 až 98).

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

100. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení. Návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a byl podán oprávněnou navrhovatelkou [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu].

101. Ústavní soud již v řízení vedeném pod sp. Pl. ÚS 1/12 posuzoval návrh na zrušení zákona o zdravotních službách, eventuálně na zrušení jeho § 70 až 78, tedy těch ustanovení, která jsou napadena i nyní posuzovaným návrhem. Výrokem III nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 byla ustanovení § 76 a 77 zákona o zdravotních službách zrušena dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů pro rozpor s čl. 10 odst. 3 Listiny; tato ustanovení pak byla do zákona opět nově vložena zákonem č. 147/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, (čl. I bod 42). Ve zbývajících částech byl návrh na zrušení celého zákona, respektive jeho ustanovení § 70 až 78 zamítnut (výrok V). Ústavní soud přitom konstatoval, že „některé z uplatněných námitek nejsou způsobilé meritorního posouzení“, přičemž v návrhu na zrušení zákonné úpravy NZIS nebylo objasněno, zda se zpochybňuje „účel všech dílčích (a relativně samostatných) registrů, které ho tvoří, nebo jen některých z nich“. Za neurčité považoval Ústavní soud „i tvrzení, že na rozdíl od původní právní úpravy není nově stanoven způsob, jakým má být databáze technicky vytvořena a jakým mají být kódovány v ní umístěné údaje, a že není stanoven rozsah údajů, které mají být anonymizovány“. Ani v tomto případě nebylo v návrhu specifikováno, vůči které části NZIS námitky směřují, a kromě poukazu na některá ustanovení Listiny a Úmluvy o lidských právech a biomedicíně neobsahoval „ani žádnou úvahu, ze které by vyplynulo, z jakého důvodu by měly konstatované skutečnosti zakládat rozpor s ústavním pořádkem“. Návrh tak splňoval požadavky určitosti tvrzeného důvodu protiústavnosti napadených ustanovení jen v části směřující proti právní úpravě NRZP (body 292 a 293 odůvodnění nálezu). Ústavní soud však současně konstatoval, že „v tomto řízení nepřezkoumával ústavnost právní úpravy Národního zdravotnického informačního systému jako celku, nýbrž se zabýval toliko některými aspekty těch ustanovení, jež se vztahují k Národnímu registru zdravotnických pracovníků. Tento nálezh proto nad rámec tohoto přezkumu nezakládá vůči § 70 až 78 zákona o zdravotních službách překážku věci rozhodnuté, a tedy nic nebrání, aby vedlejší účastníci (nebo jakýkoliv jiný oprávněný navrhovatel) proti těmto ustanovením podali nový návrh, v němž konkretizují důvody, pro které se jejich zrušení domáhají“. Z těchto důvodů má Ústavní soud za to, že nyní posuzovaný návrh není nepřijatelný dle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť se netýká věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl.

102. Po zahájení řízení o návrhu na zrušení napadených ustanovení byl zákonem č. 298/2016 Sb. změněn § 71 odst. 13 (nyní odst. 12) zákona o zdravotních službách tak, že v jeho závěrečné části byla slova „opatří zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb osoby oprávněné jednat za poskytovatele, pokud není žádost doručena prostřednictvím datové schránky“ nahrazena slovy „podepíše způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu⁵¹⁾“, a do zákona byla vložena poznámka pod čarou č. 51.

103. Dále byl v průběhu řízení zákonem č. 290/2017 Sb. doplněn § 70 odst. 3 zákona o zdravotních službách tak, že za větu první byla vložena věta: „V čele statistického ústavu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra zdravotnictví.“ Tímto zákonem

byl rovněž změněn § 77a odst. 3 tak, že bylo zavedeno nyní platné znění jeho písmene a) [ke dni podání návrhu bylo písm. a) ve znění „identifikační číslo pojištěnce, kterému byla poskytnuta zdravotní služba specifikovaná podle písmene b) a uhrazená zdravotní pojišťovnou poskytovateli nebo poskytovateli sociálních služeb,“] a byla doplněna nová písmena b) a c), včetně poznámky pod čarou č. 54, přičemž dosavadní písmeno b) bylo označeno jako písm. d).

104. Konečně byly během řízení zákonem č. 111/2019 Sb. novelizovány § 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 a 77 zákona o zdravotních službách takto: V § 70 odst. 4 byly na konci písm. e) doplněny body 7 a 8; v § 71 byl odst. 7 zrušen (a v té souvislosti byly dosavadní odst. 8 až 15 označeny jako odst. 7 až 14 a v textu § 71 přečíslovány odkazy na tyto odstavce); v § 72 odst. 1 písm. a) byla za slova „statistických zjišťování“ vložena slova „a ze statistických zjišťování prováděných ministerstvem mimo program statistických zjišťování“ a za písm. g) byla vložena nová písmena h) až j), včetně poznámky pod čarou č. 60; v § 73 odst. 1 písm. e) bylo za slovo „povolání“ vloženo slovo „ , věku“, bylo doplněno písm. j) a za odst. 4 byly vloženy nové odstavce 5 až 7, včetně poznámky pod čarou č. 61 (a v té souvislosti byly dosavadní odstavce 5 až 9 označeny jako odstavce 8 až 12 a v textu § 73 přečíslovány odkazy na příslušné odstavce); v § 74 odst. 1 písm. d) byla zrušena slova „f) a“ a doplněna nová písmena o) a p) [a v té souvislosti v § 75 odst. 1 písm. a) byla za slova „až i)“ vložena slova „a p)“ a v písm. c) bylo slovo „n)“ nahrazeno slovem „o)“], v odst. 3 písm. a) úvodní věta byla zrušena slova „údajů o“, v bodu 1 bylo slovo „adrese“ nahrazeno slovem „adresy“ a slova „osoby a“ nahrazena slovem „osoby,“ za bod 1 byl vložen nový bod 2, přičemž dosavadní bod 2 byl označen jako bod 3 a na jeho začátek byla vložena slova „údajů o“ a bylo doplněno písm. g); v § 76 odst. 1 písm. f) byla slova „odbornosti nebo odborností, včetně specializovaných a zvláštních odborných způsobilostí,“ nahrazena slovy „odborné způsobilosti, specializované způsobilosti a zvláštní odborné nebo zvláštní specializované způsobilosti, číslo diplomu“, slova „odbornosti nebo odborností“ nahrazena slovem „způsobilosti“ a slovo „jejich“ nahrazeno slovem „jejího“, v písm. k) byla slova „a druh“ nahrazena slovy „obor, druh“ a na konci textu písm. k) byla doplněna slova „ , druh pracovníprávního vztahu a rozsah stanovené týdenní pracovní doby v případě, že vykonává zdravotnické povolání na základě pracovního poměru“, v písm. m) byla na začátek bodu 2 vložena slova „zápisu do seznamu členů komory a“, v odst. 2 písm. e) byla zrušena slova „písm. f) až m)“ a slova „v oblasti kontroly dostupnosti a kvality zdravotních služeb“ a doplněna písmena i) a j); v § 77 byl vložen nový odst. 2, přičemž dosavadní odst. 2 byl označen jako odst. 3 a na konci odst. 3 byla doplněna věta „Statistický ústav předá takovou informaci osobě uvedené v § 77 odst. 1, která údaje označené za chybné do Národního registru zdravotnických pracovníků předala, k prověření a zjednání nápravy.“

105. Zákonem č. 111/2019 Sb. byla dále do hlavy III části šesté zákona o zdravotních službách vložena nová ustanovení § 71a až 71c, která upravují povinnosti Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí a České správy sociálního zabezpečení poskytovat Ústavu údaje z evidencí o (ošetřujících) lékařích, zubních lékařích a farmaceutech (§ 71a), dále náležitosti žádosti podle § 71a odst. 1 nebo 2 (§ 71b) a žádost poskytovatele zdravotních služeb vůči Ústavu o poskytnutí údajů pro ověření totožnosti pacienta (§ 71c).

106. Ustanovení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. bylo novelizováno zákonem č. 282/2018 Sb. tak, že v něm byla zrušena slova „a statistiky České republiky (dále jen „Ústav zdravotnických informací“)“. Šlo o legislativní úpravu související s tím, že tato novela přesunula legislativní zkratku pro Ústav do § 39v odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb.

107. Žádná ze změn napadených zákonných ustanovení, k nimž došlo v průběhu řízení uvedenými novelami zákona o zdravotních službách a zákona č. 48/1997 Sb., nezakládá důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Tyto změny svým

významem a rozsahem nepředstavují zásadní proměnu napadené právní úpravy. Ta co do svého obsahu zůstává stále tou, proti níž míří navrhovatelčina argumentace.

108. Procesní předpoklady řízení jsou tudíž potud – s níže uvedenou výjimkou – splněny.

109. Ústavní soud ovšem nepřehlédl, že navrhovatelka v plné moci udělené advokátovi k podání návrhu Ústavnímu soudu a k jejímu zastupování v řízení o něm, jakož i na podpisové listině k návrhu vymezila předmět řízení před Ústavním soudem tak, že jde o „návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)“, respektive o návrh skupiny senátorů „proti ustanovení zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování“; o (zmocnění k) podání návrhu na zrušení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. se na podpisové listině ani v plné moci nic neuvádí.

110. K výzvě soudce zpravodaje adresované navrhovatelčinu advokátovi za účelem vyjasnění tohoto rozporu mezi jím podaným návrhem a plnou mocí, respektive podpisovou listinou, bylo advokátem sděleno, že původním záměrem navrhovatelky i jeho coby zpracovatele návrhu bylo napadnout toliko vybraná ustanovení zákona o zdravotních službách. Teprve v průběhu vlastního zpracování podání se ukázalo, že důvody pro zrušení dopadají i na § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. Po dohodě s navrhovatelkou a na její pokyn proto advokát petit o toto ustanovení rozšířil, avšak „bohužel jsme tuto úpravu opomněli promítnout do znění plné moci“. Právní zástupce současně tvrdí, že pro tento formální nedostatek není nutné tuto část návrhu odmítnout, přičemž poukazuje jednak na právní větu nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.), jednak na logickou vazbu mezi příslušnou částí zákona o zdravotních službách a § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. Dále uvádí, že návrh připravoval v součinnosti s navrhovatelkou a před jeho podáním jí jeho konečné znění postoupil k definitivnímu schválení, což také učinila. Uzavírá pak, že když ne formálně, tak fakticky ho navrhovatelka pověřila k podání návrhu v plném rozsahu jeho petitu, a žádá, aby při posouzení podmínky řádného zmocnění bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že v mezidobí se v důsledku voleb do Senátu navrhovatelka částečně rozpadla, pročez on již nemá možnost znění plné moci upravit a doplnit.

111. K uvedenému Ústavní soud konstatuje, že advokát – v nastalé situaci – nikterak neprokázal (nedoložil) své tvrzení o jeho dohodě s navrhovatelkou a o jejím pokynu k rozšíření petitu návrhu o ustanovení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. ani své tvrzení o konečném schválení návrhu navrhovatelkou. Nelze tudíž bez jakýchkoli pochybností vyloučit, že advokát – byť jako zpracovatel návrhu veden zájmem na jeho pokud možno co nejvyšší kvalitě, tedy i jeho úplnosti z hlediska relevantních ustanovení, jež by měla či mohla být dotčena tvrzeným důvodem derogace – nepostupoval nad rámec vůle navrhovatelky a jemu uděleného zmocnění. Není to totiž primárně advokát, kdo v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení vymezuje petit návrhu, jímž je pak Ústavní soud vázán při prováděném přezkumu napadené právní úpravy, ale je to právě již samotná aktivně legitimovaná navrhovatelka – počtem kvalifikovaná skupina poslanců nebo skupina senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] – kdo konkrétně vymezuje, který zákon (jeho jednotlivá ustanovení) má být podroben přezkumu před Ústavním soudem, což stvrzují členové této skupiny svým podpisem návrhu (§ 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.). Jestliže v dané věci nebyl podepsán přímo samotný návrh na zahájení řízení, ale vůle k jeho podání byla vyjádřena v podobě podpisové listiny přiložené k návrhu a udělením plné moci advokátovi, přičemž petit návrhu byl v podpisové listině a v plné moci závazně určen tak, jak je uvedeno shora v bodě 107, nezbyvá než v části navrhuje zrušení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. návrh odmítnout podle § 43 odst. 1

písm. c) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

V. Posouzení kompetence a způsobu přijetí napadených zákonných ustanovení

112. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: 1. zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, 2. zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a 3. zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

113. Napadená ustanovení § 70, 71, 72, 73, 74, 75 a 78 zákona o zdravotních službách vstoupila v účinnost dnem 1. 4. 2012, kdy nabyl účinnosti zákon jako celek (viz jeho § 129). Tato ustanovení byla novelizována zákony č. 303/2013 Sb., č. 147/2016 Sb., č. 192/2016 Sb., č. 298/2016 Sb., č. 290/2017 Sb. a č. 111/2019 Sb.

114. Napadená ustanovení § 76, 77 a 77a byla do zákona o zdravotních službách vložena (v případě § 76 a 77 po jejich předchozím zrušení výrokem III nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12) jeho novelou provedenou zákonem č. 147/2016 Sb. Ustanovení § 77a bylo novelizováno zákonem č. 290/2017 Sb.

115. K přijetí zákona o zdravotních službách i všech šesti uvedených zákonů, jimiž byl novelizován, měl Parlament kompetenci podle čl. 15 odst. 1 Ústavy. Způsob přijetí zákona o zdravotních službách byl Ústavním soudem shledán ústavně souladným již v řízení sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (viz část VI body 187 a 194 až 223 odůvodnění v něm vydaného nálezu). Pokud jde o jeho shora uvedené novely, z vyjádření komor Parlamentu a z veřejně přístupných dokumentů týkajících se zákonodárského procesu Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

116. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, (sněmovní tisk 930) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 5. 3. 2013. Ta dne 8. 8. 2013 na 57. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schválených pozměňovacích návrhů (usnesení č. 1746), když pro něj hlasovalo 67 ze 128 přítomných poslanců, 43 bylo proti a 18 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 173) dne 12. 9. 2013 na své 13. schůzi a schválil jej (usnesení č. 330), když pro schválení hlasovalo 43 z 55 přítomných senátorů, 2 byli proti a 10 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 17. 9. 2013 a téhož dne jím byl podepsán. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 30. 9. 2013 v částce 116 pod č. 303/2013 Sb.; účinnosti nabyl dne 1. 1. 2014.

117. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk 614) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 23. 9. 2015. Poslanecká sněmovna dne 9. 3. 2016 na 42. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 1102), když pro něj hlasovalo 140 ze 179 přítomných poslanců, 35 bylo proti a 4 se hlasování zdrželi. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 234) dne 20. 4. 2016 na své 22. schůzi a schválil jej (usnesení č. 405), když pro schválení hlasovalo 44 z 62 přítomných senátorů, 9 bylo proti a 9 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 26. 4. 2016 a ten jej podepsal (rozhodnutí doručeno Poslanecké sněmovně dne 4. 5. 2016). K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 17. 5. 2016 v částce 58 pod č. 147/2016 Sb.; účinnosti nabyl dne 1. 7. 2016.

118. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (sněmovní tisk 655) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 11. 11. 2015. Ta dne 13. 4. 2016 na 44. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 1161), když pro něj hlasovalo 163 ze 168 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti a 5 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 260) dne 25. 5. 2016 na své

24. schůzi a schválil jej (usnesení č. 430), když pro schválení hlasovalo 47 z 59 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti a 12 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 1. 6. 2016 a ten jej podepsal (rozhodnutí doručeno Poslanecké sněmovně dne 7. 6. 2016). K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 17. 6. 2016 v částce 72 pod č. 192/2016 Sb.; účinnosti nabyl dne 1. 1. 2017, s výjimkou některých ustanovení účinných od 1. 7. 2016.

119. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk 764) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 31. 3. 2016. Poslanecká sněmovna dne 29. 6. 2016 na 48. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 1270), když pro něj hlasovalo 126 ze 162 přítomných poslanců, 16 bylo proti a 20 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 307) dne 24. 8. 2016 na své 27. schůzi a schválil jej (usnesení č. 512), když pro schválení hlasovalo 37 ze 48 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti a 11 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 31. 8. 2016 a ten jej podepsal (rozhodnutí doručeno Poslanecké sněmovně dne 6. 9. 2016). K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 19. 9. 2016 v částce 115 pod č. 298/2016 Sb.; účinnosti nabyl vyhlášením, s výjimkou vyjmenovaných článků účinných od 1. 1. 2017.

120. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk 1017) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 2. 2. 2017. Ta dne 30. 6. 2017 na 59. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas v jím schváleném znění (usnesení č. 1738), když pro něj hlasovalo 124 ze 141 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti a 17 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 167) dne 16. 8. 2017 na své 9. schůzi a schválil jej (usnesení č. 250), když pro schválení hlasovalo 39 z 69 přítomných senátorů, 6 bylo proti a 24 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 23. 8. 2017 a ten jej dne 4. 9. 2017 podepsal. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 15. 9. 2017 v částce 102 pod č. 290/2017 Sb.; účinnosti nabyl dnem 1. 1. 2018, s výjimkou vyjmenovaných ustanovení účinných dnem jeho vyhlášení, popř. dnem 1. 11. 2017.

121. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, (sněmovní tisk 139) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 28. 3. 2018. Poslanecká sněmovna dne 5. 12. 2018 na 24. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas v jím schváleném znění (usnesení č. 409), když pro něj hlasovalo 142 ze 184 přítomných poslanců, 2 byli proti a 40 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 26) dne 30. 1. 2019 na své 5. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 86). Ta návrh zákona dne 12. 3. 2019 na své 27. schůzi schválila ve znění postoupeném Senátu (usnesení č. 562), když pro schválení hlasovalo 147 ze 186 přítomných poslanců, 10 bylo proti a 29 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 2. 4. 2019 a ten jej dne 10. 4. 2019 podepsal. Vyhlášen byl ve Sbírce zákonů dne 24. 4. 2019 v částce 47 pod č. 111/2019 Sb.; účinnosti nabyl dnem jeho vyhlášení.

122. Ustanovení § 41a bylo do zákona č. 48/1997 Sb. vloženo s účinností od 1. 9. 2015 zákonem č. 200/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších

zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

123. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk 386) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 7. 1. 2015. Ta dne 19. 6. 2015 na 29. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas v jí schváleném znění (usnesení č. 793), když pro něj hlasovalo 147 ze 164 přítomných poslanců, jedna poslankyně byla proti a 16 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 101) dne 23. 7. 2015 na své 10. schůzi a schválil jej (usnesení č. 189), když pro schválení hlasovalo 55 z 64 přítomných senátorů, 4 byli proti a 5 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 30. 7. 2015 a ten jej podepsal (rozhodnutí doručeno Poslanecké sněmovně dne 4. 8. 2015). K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 17. 8. 2015 v částce 82 pod č. 200/2015 Sb.

124. Ustanovení § 41a odst. 1 bylo pak novelizováno s účinností od 1. 1. 2019 zákonem č. 282/2018 Sb. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (sněmovní tisk 199) předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 11. 6. 2018. Poslanecká sněmovna dne 3. 10. 2018 na 19. schůzi ve třetím čtení s návrhem zákona vyslovila souhlas ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 352), když pro něj hlasovalo 168 ze 169 přítomných poslanců, nikdo nebyl proti a jeden se hlasování zdržel. Senát projednal návrh zákona (senátní tisk č. 341) dne 15. 11. 2018 na své 2. schůzi a schválil jej (usnesení č. 36), když pro schválení hlasovalo 49 z 54 přítomných senátorů, nikdo nebyl proti a 5 se hlasování zdrželo. Přijatý zákon byl doručen prezidentu republiky dne 22. 11. 2018 a ten jej dne 5. 12. 2018 podepsal. Vyhlášen byl ve Sbírce zákonů dne 13. 12. 2018 v částce 142 pod č. 282/2018 Sb.

125. Tato zjištění umožňují konstatovat, že v zákonodárném procesu byl u všech osmi uvedených zákonů dodržen ústavně předepsaný postup a byly přijaty většinami nezbytnými pro schválení návrhu zákona v komorách Parlamentu. Přijaté zákony byly rovněž doručeny prezidentu republiky, který nevyužil svého práva vrátit je Parlamentu a zákony podepsal. Lze uzavřít, že zákony obsahující napadená ustanovení byly přijaty ústavně předepsaným způsobem.

VI. Napadená ustanovení zákona o zdravotních službách

126. Napadená ustanovení § 70 až 78 zákona o zdravotních službách obsahují úpravu NZIS a jejich platné znění je následující:

HLAVA III NÁRODNÍ ZDRAVOTNICKÝ INFORMAČNÍ SYSTÉM

§ 70

(1) Národní zdravotnický informační systém je jednotný celostátní informační systém veřejné správy určený

a) ke zpracování údajů o zdravotním stavu obyvatelstva, o činnosti poskytovatelů a jejich ekonomice, o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví a o úhradách zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění, a to za účelem získání informací o rozsahu a kvalitě poskytovaných zdravotních služeb, pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky, včetně zajištění transparentnosti poskytování a financování zdravotních služeb, zajištění rovného přístupu k zdravotním službám a hodnocení indikátorů kvality a bezpečnosti zdravotních služeb,

b) k vedení Národních zdravotních registrů a zpracování údajů v nich vedených,

c) k vedení Národního registru poskytovatelů, Národního registru zdravotnických pracovníků a Národního registru hrazených zdravotních služeb a zpracování údajů v nich vedených,

d) k realizaci a zpracování výběrových šetření o zdravotním stavu obyvatel, o determinantách zdraví, o potřebě a spotřebě zdravotních služeb a spokojenosti s nimi a o výdajích na zdravotní služby,

e) pro potřeby vědy a výzkumu v oblasti zdravotnictví, a

f) ke zpracování údajů podle písmen a) a d) jakož i v registrech podle písmen b) a c) pro statistické účely a k poskytování údajů a statistických informací v rozsahu určeném tímto nebo jinými právními předpisy, včetně poskytování informací pro mezinárodní instituce.

(2) Pro zpracování osobních údajů v Národním zdravotnickém informačním systému podle odstavce 1 písm. b) a c) se předávají bez souhlasu subjektu údajů³³⁾, pokud dále není stanoveno jinak, údaje, kterými jsou, je-li subjektem údajů

a) pacient,

1. údaje potřebné k jeho identifikaci, a to číslo pojištěnce, je-li přiděleno, nebo rodné číslo, není-li tímto číslem číslo pojištěnce, anebo datum narození, není-li přiděleno rodné číslo, dále název obce a popřípadě název městské části nebo městského obvodu, adresa místa trvalého pobytu, a jde-li o cizince, adresa místa hlášeného pobytu a státní občanství,

2. údaje související s jeho zdravotním stavem ve vztahu k onemocnění a jeho léčbě, a to zejména údaje sociodemografické a diagnostické, osobní, rodinná a pracovní anamnéza pacienta související s onemocněním včetně posouzení jeho aktuálního zdravotního stavu, údaje o poskytovaných zdravotních službách pacientovi, dále údaje o výkonu povolání nebo zaměstnání, popřípadě o výkonu služebního poměru, potřebné pro posouzení zdravotního stavu pacienta,

3. identifikační údaje poskytovatele, který zdravotní služby poskytoval, včetně oddělení a pracoviště,

4. identifikační údaje posledního zaměstnavatele, u kterého pacient, u něhož nemoc z povolání vznikla, naposledy pracoval za podmínek, za kterých nemoc z povolání vzniká,

b) poskytovatel, údaje uvedené v § 74 odst. 1,

c) zdravotnický pracovník, údaje uvedené v § 76 odst. 1,

d) poskytovatel sociálních služeb, který poskytuje zdravotní služby, a osoba poskytující zdravotní služby podle § 20, údaje uvedené v § 74 odst. 2.

(3) Ministerstvo zřizuje Ústav zdravotnických informací a statistiky České republiky (dále jen „statistický ústav“) jako organizační složku státu k plnění svých úkolů v oblasti zajištění Národního zdravotnického informačního systému podle tohoto zákona a zákona o státní statistické službě. V čele statistického ústavu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra zdravotnictví. Statistický ústav je správcem Národního zdravotnického informačního systému.

(4) Údaje podle odstavce 2 předávají do Národního zdravotnického informačního systému, pokud je neposkytují podle jiného právního předpisu³⁴⁾,

a) poskytovatelé a poskytovatelé sociálních služeb, v případě, že poskytují zdravotní služby; poskytovatelé, kteří jsou zároveň zpravodajskou službou, údaje do Národního zdravotnického informačního systému nepředávají,

b) zdravotní pojišťovny,

c) příslušní správci nebo jimi pověřeni zpracovatelé těchto údajů, pokud se jedná o údaje shromažďované podle tohoto zákona nebo jiných zákonů,

d) v případě Národního registru poskytovatelů podle § 74 též příslušné správní orgány, krajské úřady a osoba pověřená správcem Národního zdravotnického informačního systému,

e) v případě Národního registru zdravotnických pracovníků podle § 76 též

1. školy poskytující střední vzdělávání ve skupině oborů zdravotnického vzdělávání, vyšší odborné a vysoké školy, které mají akreditovaný vzdělávací nebo studijní program, jejichž absolvováním získává absolvent odbornou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání podle jiných právních předpisů (dále jen „vzdělávací zařízení“),

2. akreditovaná zařízení podle zákonů upravujících způsobilost k výkonu zdravotnických povolání (dále jen „akreditovaná zařízení“),

3. právnické osoby, které jsou pověřeny organizacemi podle zákonů upravujících způsobilost k výkonu zdravotnických povolání (dále jen „pověřená organizace“),

4. komory,

5. zdravotnický pracovník,

6. ministerstvo,

7. Ministerstvo práce a sociálních věcí,

8. Česká správa sociálního zabezpečení,

f) v případě Národního registru léčby uživatelů drog též zařízení služeb sociální péče, zařízení poskytující služby sociální prevence a programy sociálního poradenství poskytované podle zákona upravujícího poskytování sociálních služeb, jejichž cílovou skupinou jsou osoby ohrožené závislostí nebo závislé na návykových látkách,

g) v případě příjemců příspěvku na péči³⁵⁾ Ministerstvo práce a sociálních věcí.

(5) Osoby uvedené v odstavci 4

a) nemají nárok na úhradu nákladů, které jsou spojené s poskytováním údajů do Národního zdravotnického informačního systému,

b) jsou povinny umožnit statistickému ústavu a ministerstvu kontrolu správnosti a úplnosti sdělování údajů do Národního zdravotnického informačního systému.

(6) Údaje do Národního zdravotnického informačního systému se předávají pouze v elektronické podobě přímým zápisem nebo na technických nosičích způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem a ve struktuře podle datového rozhraní. Datové rozhraní zveřejní statistický ústav na svých internetových stránkách.

33) § 4 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

34) Například zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

35) Zákon č. 108/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

§ 71

Součinnost Ministerstva vnitra, Policie České republiky, Českého statistického úřadu a statistického ústavu při poskytování údajů ze základních registrů a dalších informačních systémů veřejné správy

(1) Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky poskytují statistickému ústavu pro účely plnění jeho úkolů podle tohoto zákona v oblasti zajištění Národního zdravotnického informačního systému

a) referenční údaje ze základního registru obyvatel,

b) údaje z agendového informačního systému evidence obyvatel,

c) údaje z agendového informačního systému cizinců,

d) údaje z registru rodných čísel o fyzických osobách, kterým bylo přiděleno rodné číslo, avšak nejsou vedeny v informačních systémech uvedených v písmenu b) nebo c).

(2) Údaji poskytovanými podle odstavce 1 písm. a) jsou

a) příjmení,

b) jméno, popřípadě jména,

c) adresa místa pobytu, popřípadě též adresa, na kterou mají být doručovány písemnosti podle jiného právního předpisu,

d) datum, místo a okres narození; u subjektu údajů, který se narodil v cizině, datum, místo a stát, kde se narodil,

e) datum, místo a okres úmrtí; jde-li o úmrtí subjektu údajů mimo území České republiky, datum úmrtí, místo a stát, na jehož území k úmrtí došlo; je-li vydáno rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého, den, který je v rozhodnutí uveden jako den smrti, nebo den, který subjekt údajů prohlášený za mrtvého nepřežil, a datum nabytí právní moci tohoto rozhodnutí,

f) státní občanství, popřípadě více státních občanství.

(3) Údaji poskytovanými podle odstavce 1 písm. b) jsou

a) jméno, popřípadě jména, příjmení, rodné příjmení,

b) datum narození,

c) pohlaví,

d) místo a okres narození; u státního občana České republiky, který se narodil v cizině, místo a stát, kde se narodil,

e) rodné číslo,

f) státní občanství, popřípadě více státních občanství,

g) adresa místa trvalého pobytu, včetně předchozích adres místa trvalého pobytu, popřípadě též adresa, na kterou mají být doručovány písemnosti podle jiného právního předpisu,

h) počátek trvalého pobytu, popřípadě datum zrušení údaje o místu trvalého pobytu nebo datum ukončení trvalého pobytu na území České republiky,

i) omezení svéprávnosti,

j) jméno, popřípadě jména, příjmení a rodné číslo otce, matky, popřípadě jiného zákonného zástupce; v případě, že jeden z rodičů nebo jiný zákonný zástupce nemá rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození,

k) rodinný stav, datum jeho změny a místo uzavření manželství,

l) datum a místo vzniku registrovaného partnerství,

m) jméno, popřípadě jména, příjmení a rodné číslo manžela nebo registrovaného partnera; je-li manželem nebo registrovaným partnerem fyzická osoba, která nemá přiděleno rodné číslo, jméno, popřípadě jména, příjmení manžela nebo registrovaného partnera a datum jeho narození,

n) jméno, popřípadě jména, příjmení a rodné číslo dítěte; je-li dítě cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození dítěte,

o) údaje o osvojení v rozsahu,

1. stupeň osvojení,

2. původní a nové jméno, popřípadě jména, příjmení osvojence,

3. původní a nové rodné číslo osvojení,
 4. datum, místo a okres narození a u osvojení, který se narodil v cizině, místo a stát, kde se narodil,
 5. jméno, popřípadě jména, příjmení a rodná čísla osvojitelů, v případě, že osvojiteli nebylo přiděleno rodné číslo, údaje o jménu, popřípadě jménech, příjmení a datu narození osvojitele,
 6. jméno, popřípadě jména, příjmení a rodná čísla otce a matky; pokud jim nebylo přiděleno, jejich jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození,
 7. datum nabytí právní moci rozhodnutí o osvojení nebo rozhodnutí o zrušení osvojení,
 - p) datum, místo a okres úmrtí; jde-li o úmrtí státního občana České republiky mimo území České republiky, datum, místo a stát, na jehož území k úmrtí došlo,
 - q) den, který byl v rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, nebo den, který prohlášený za mrtvého nepřežil, a datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého.
- (4) Údaji poskytovanými podle odstavce 1 písm. c) jsou
- a) jméno, popřípadě jména, příjmení, rodné příjmení,
 - b) datum narození,
 - c) pohlaví,
 - d) místo a stát, kde se cizinec narodil; v případě že se narodil na území České republiky, místo a okres narození,
 - e) rodné číslo,
 - f) státní občanství, popřípadě státní příslušnost,
 - g) druh a adresa místa pobytu, popřípadě adresa, na kterou mají být doručovány písemnosti podle jiného právního předpisu,
 - h) číslo a platnost oprávnění k pobytu,
 - i) počátek pobytu, popřípadě datum ukončení pobytu na území České republiky,
 - j) omezení svéprávnosti,
 - k) správní nebo soudní vyhoštění a doba, po kterou není cizinci umožněn vstup na území České republiky,
 - l) rodinný stav, datum a místo uzavření manželství,
 - m) datum a místo vzniku registrovaného partnerství,
 - n) jméno, popřípadě jména, příjmení, státní občanství, popřípadě státní příslušnost manžela nebo registrovaného partnera a jeho rodné číslo; je-li manželem nebo registrovaným partnerem cizinec, který nemá přiděleno rodné číslo, jeho jméno, popřípadě jména, příjmení manžela a datum jeho narození,
 - o) jméno, popřípadě jména, příjmení, státní občanství, popřípadě státní příslušnost dítěte, pokud je cizincem, a jeho rodné číslo; v případě, že dítěti nebylo rodné číslo přiděleno, jméno, popřípadě jména, příjmení a datum jeho narození,
 - p) údaje o osvojení v rozsahu
 1. stupeň osvojení,
 2. původní a nové jméno, popřípadě jména, příjmení osvojení,
 3. původní a nové rodné číslo osvojení,
 4. datum a místo narození, státní občanství, popřípadě státní příslušnost,
 5. rodná čísla osvojitelů; v případě, že osvojiteli nebylo přiděleno rodné číslo, údaje o jménu, popřípadě jménech, příjmení a datu narození osvojitele,
 6. rodná čísla otce a matky; pokud jim nebylo přiděleno, údaje o jejich jménu, popřípadě jménech, příjmení a datu narození,
 7. datum nabytí právní moci rozhodnutí o osvojení nebo rozhodnutí o zrušení osvojení,
 - q) datum, místo a okres úmrtí; jde-li o úmrtí cizince mimo území České republiky, datum, místo a stát, na jehož území k úmrtí došlo,
 - r) den, který byl v rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti nebo den, který cizinec prohlášený za mrtvého nepřežil.
- (5) Poskytovanými údaji podle odstavce 1 písm. d) jsou
- a) jméno, popřípadě jména, příjmení, popřípadě rodné příjmení,
 - b) rodné číslo,
 - c) v případě změny rodného čísla původní rodné číslo,
 - d) den, měsíc a rok narození,
 - e) místo a okres narození, u fyzické osoby narozené v cizině stát, na jehož území se narodila.
- (6) Údaje, které jsou vedeny jako referenční údaje v základním registru obyvatel, se využijí z agendového informačního systému evidence obyvatel nebo z agendového informačního systému cizinců, pouze pokud jsou ve tvaru předcházejícím současný stav.
- (7) Policie České republiky poskytne poskytovateli na základě jeho písemné žádosti následující údaje
- a) adresu místa pobytu zemřelého pacienta,
 - b) adresu místa pobytu pacienta, u něhož sdělení tohoto údaje neumožňuje jeho zdravotní stav,

c) adresu místa pobytu pacienta, kterému je nutné poskytnout informaci týkající se jeho zdravotního stavu, jejímž včasným neposkytnutím může dojít k ohrožení nebo poškození zdraví pacienta nebo ohrožení zdraví jiných osob,

d) adresu místa pobytu, jméno, popřípadě jména, a příjmení žijícího manžela nebo žijícího dítěte pacienta uvedeného v písmenu b),

e) adresu místa pobytu, jméno, popřípadě jména, a příjmení zákonného zástupce pacienta, který je nezletilou osobou, nebo opatrovníka pacienta s omezenou svéprávností, který s ohledem na svůj zdravotní stav nebo věk není schopen sdělit údaje potřebné k vyhledání zákonného zástupce nebo opatrovníka, anebo zemřelého pacienta, který byl nezletilou osobou nebo osobou s omezenou svéprávností

pokud tyto údaje poskytovatel nemůže jiným způsobem zjistit a pokud jsou nezbytné k zajištění podmínek pro poskytování zdravotních služeb.

(8) Žádost podle odstavce 7 obsahuje

a) identifikační údaje poskytovatele,

b) identifikační údaje zdravotnického pracovníka, a to jméno, popřípadě jména, příjmení a jeho pracovní zařazení u poskytovatele,

c) účel, ke kterému jsou údaje požadovány,

d) rodné číslo pacienta nebo zemřelého pacienta, a není-li poskytovateli známo, jiné identifikační údaje, zejména jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození,

e) rodné číslo manžela, dětí nebo zákonných zástupců pacienta nebo zemřelého pacienta, a není-li poskytovateli známo, jiné identifikační údaje těchto osob, zejména jméno, popřípadě jména, příjmení a datum narození.

(9) Český statistický úřad poskytuje statistickému ústavu pro účely zabezpečení poskytování zdravotních služeb a pro výkon státní správy v oblasti zajištění Národního zdravotnického informačního systému ze základního registru osob o subjektu vedeném v registru osob údaje v rozsahu

a) obchodní firma nebo název nebo jméno, popřípadě jména, a příjmení, pokud není podnikající fyzická osoba zapsána do obchodního rejstříku,

b) jméno, popřípadě jména, a příjmení podnikající fyzické osoby nebo zahraniční osoby,

c) datum vzniku nebo datum zápisu do evidence podle jiných právních předpisů,

d) datum zániku nebo datum výmazu z evidence podle jiných právních předpisů,

e) právní forma,

f) záznam o zřízení datové schránky a identifikátor datové schránky, je-li tato datová schránka zpřístupněna,

g) statutární orgán, jméno, popřípadě jména, příjmení a bydliště u fyzické osoby nebo název a sídlo právnické osoby,

h) právní stav,

i) adresa sídla subjektu vedeného v registru osob nebo adresa místa podnikání fyzické osoby,

j) datum zahájení provozování činnosti v provozovně,

k) datum ukončení provozování činnosti v provozovně,

l) adresa místa provozovny,

m) kód agendy,

n) datum prvotního zápisu do registru osob,

o) datum poslední změny údaje vedeného v registru osob,

p) identifikační číslo osoby,

q) identifikační číslo provozovny.

(10) V konkrétním případě lze z poskytovaných údajů podle odstavců 2 až 5 a 9 nebo zjišťovaných údajů podle odstavce 7 použít vždy jen takové údaje, které jsou nezbytné ke splnění daného úkolu.

(11) Statistický ústav předává údaje jemu poskytnuté podle odstavců 2 až 5 a 9 poskytovatelům a zdravotním pojišťovnám k plnění jejich úkolů na základě jejich žádosti. Žádost poskytovatele nebo zdravotní pojišťovny a údaje předávané statistickým ústavem na základě této žádosti jsou předávány způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(12) Žádost podle odstavce 11 obsahuje

a) identifikační údaje poskytovatele nebo zdravotní pojišťovny,

b) základní identifikaci subjektu údajů, o kterém mají být údaje předány,

c) požadovaný rozsah údajů o subjektu údajů podle písmene b),

d) účel, ke kterému jsou údaje požadovány,

e) další informace potřebné k vyhledání požadovaných údajů, pokud nebyl subjekt údajů označen jednoznačným způsobem;

žádost se podepíše způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu⁵¹⁾.

(13) Statistický ústav ověří identitu žadatele, jde-li o poskytovatele, v Národním registru poskytovatelů, a jde-li o zdravotní pojišťovnu, která získala povolení k provádění veřejného zdravotního pojištění podle zákona

o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, v obchodním rejstříku. Statistický ústav dále posoudí podle sděleného účelu oprávněnost žádosti a odůvodněnost požadovaného rozsahu údajů a v případě kladného vyhodnocení předá požadované údaje. Pokud statistický ústav žádost vyhodnotí jako nedůvodnou nebo omezí rozsah požadovaných údajů, sdělí tuto skutečnost poskytovateli nebo zdravotní pojišťovně.

(14) Statistický ústav předá na žádost ministerstvu údaje získané podle odstavců 2 až 5 a 9, které ministerstvo potřebuje pro plnění svých úkolů podle tohoto nebo jiných zákonů.

51) § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

§ 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

§ 71a

(1) Ministerstvo poskytuje statistickému ústavu na základě jeho žádosti pro výkon státní správy v oblasti zajištění Národního zdravotnického informačního systému údaje z evidence o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech zařazených do specializačního vzdělávání nebo doplňující odborné praxe, z evidence o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech, kteří získali specializovanou způsobilost, a z evidence uchazečů o vykonání aprobační zkoušky a o vykonaných aprobačních zkouškách¹⁾ údaje o osobách vedených v těchto evidencích v rozsahu podle § 76 odst. 1 písm. a) až g).

(2) Statistickému ústavu na základě jeho žádosti poskytují pro účel uvedený v odstavci 1 údaje rovněž Ministerstvo práce a sociálních věcí a Česká správa sociálního zabezpečení, a to údaje o ošetřujících lékařích evidovaných v informačních systémech pojištění podle zákona o nemocenském pojištění²⁵⁾ v rozsahu podle § 76 odst. 1, pokud jsou dostupné.

§ 71b

Žádost podle § 71a odst. 1 nebo 2 musí obsahovat časové období, za něž se údaje požadují, a další informace potřebné k vyhledání požadovaných údajů, pokud nebyl subjekt údajů označen jednoznačným způsobem. Žádost se podepíše způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu⁵¹⁾.

§ 71c

(1) Poskytovatel může požádat statistický ústav o údaje pro ověření totožnosti pacienta. Statistický ústav na základě této žádosti poskytne prostřednictvím Národního zdravotnického informačního systému poskytovateli údaje o pacientovi, kterými jsou

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení,
- b) rodné číslo,
- c) datum narození,
- d) místo a okres narození,
- e) datum úmrtí pacienta, který zemřel,
- f) adresa místa trvalého pobytu pacienta a
- g) identifikátor držitele v rámci on-line služby nebo jiné činnosti splňující požadavky stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie upravujícím rámec interoperability⁵⁹⁾.

Statistický ústav zároveň k osobě pacienta přidělí a poskytovateli předá jedinečný resortní identifikátor pacienta.

(2) Poskytovatel podá žádost podle odstavce 1 statistickému ústavu za účelem ztotožnění pacienta. Žádost obsahuje

- a) identifikační údaje pacienta v rozsahu podle odstavce 1 písm. a) až f),
- b) identifikátor držitele podle odstavce 1 písm. g), pokud byl již dříve vydán, a
- c) identifikační údaje poskytovatele.

(3) Žádost podle odstavce 1 a údaje předávané statistickým ústavem na základě této žádosti jsou předávány způsobem umožňujícím dálkový přístup.

1) Zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů.

25) Zákon č. 187/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

59) Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1501 ze dne 8. září 2015 o rámci interoperability podle čl. 12 odst. 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu.

**Národní zdravotní registry, Národní registr poskytovatelů, Národní registr zdravotnických pracovníků
a Národní registr hrazených zdravotních služeb**

§ 72

- (1) Součástí Národního zdravotnického informačního systému jsou
- a) data z rezortního Programu statistických zjišťování a ze statistických zjišťování prováděných ministerstvem mimo program statistických zjišťování sbíraná podle zákona o státní statistické službě,
 - b) národní zdravotní registry, které jsou uvedeny v příloze tohoto zákona,
 - c) Národní registr poskytovatelů,
 - d) Národní registr zdravotnických pracovníků,
 - e) národní zdravotní registry vedené podle zákona upravujícího transplantace,
 - f) data přebíraná z informačních systémů infekčních nemocí vedených podle zákona o ochraně veřejného zdraví,
 - g) Národní registr hrazených zdravotních služeb,
 - h) data z Listů o prohlídce zemřelého,
 - i) data o nákladovosti hospitalizací předaná poskytovateli z referenční sítě poskytovatelů podle zákona o veřejném zdravotním pojištění⁶⁰⁾,
 - j) data ze statistických zjišťování prováděných statistickým ústavem, (dále jen „zdravotnické registry“).
- (2) V Národním zdravotnickém informačním systému zdravotnické registry vytvářejí vzájemně propojenou soustavu a pro účely uvedené v § 73 je možné sdružovat údaje v nich vedené. Pro vedení těchto zdravotnických registrů lze využívat údaje získané z informačních systémů veřejné správy a zdravotních pojišťoven.

60) Zákon č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

§ 73

- (1) Účelem zdravotnických registrů je
- a) sběr informací k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, ke sledování incidence, okolností vzniku a šíření společensky závažných nemocí a jejich důsledků; zároveň slouží jako podklad pro hodnocení účelnosti a efektivity diagnostických a léčebných postupů a podporu nebo usměrnění jejich rozvoje s návazně možnou podporou vybavenosti zdravotnických zařízení přístrojovou technikou,
 - b) sledovat vývoj, příčiny a důsledky nejenom závažných onemocnění, a to včetně důsledků ekonomických, a jejich dopady do sociální sféry a ekonomiky sociálního systému,
 - c) evidence a sledování pacientů, včetně zemřelých, s vybranými společensky závažnými nemocmi, sledování výskytu, vývoje, příčin a důsledků těchto nemocí a návaznosti další péče, a evidence a sledování pacientů s úrazy, a dále statistická a vědecká zpracování dat registrů zaměřená zejména na analýzy zdravotního stavu obyvatel a kvalitu a využívání zdravotní péče s cílem zlepšovat zdraví populace,
 - d) evidence poskytovatelů, poskytovatelů sociálních služeb, kteří poskytují zdravotní služby, a osob poskytujících zdravotní služby podle § 20, personálního zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb a technického a věcného vybavení,
 - e) evidence zdravotnických pracovníků z hlediska jejich oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, věku a dosaženého vzdělání,
 - f) získávání potřebných údajů pro statistické účely a poskytování informací,
 - g) sběr informací k hodnocení indikátorů kvality a bezpečnosti zdravotních služeb,
 - h) sběr informací k zajištění kvality a udržitelnosti systému úhrad zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění,
 - i) sběr informací ke sledování demografického vývoje, reprodukčního zdraví a důsledků stárnutí obyvatelstva na poskytování zdravotních služeb,
 - j) evidence zemřelých na základě Listu o prohlídce zemřelého.
- (2) Přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech má, nestanoví-li tento zákon jinak,
- a) oprávněný pracovník správce nebo provozovatele zdravotnického registru,
 - b) oprávněný zdravotnický pracovník poskytovatele poskytujícího pacientovi zdravotní služby, které jsou sledovány ve zdravotnickém registru, jde-li o registry uvedené v § 72 odst. 1 písm. b), e) nebo f),
 - c) oprávněný zaměstnanec osoby poskytující do zdravotnického registru údaje, jde-li o registr uvedený v § 72 odst. 1 písm. c), a zdravotnický pracovník poskytující do zdravotnického registru údaje o své osobě, jde-li o registr uvedený v § 72 odst. 1 písm. d), a to v rozsahu jimi poskytovaných údajů; tím není dotčen přístup k veřejným částem zdravotnických registrů,

d) oprávněný pracovník Koordinačního střediska transplantací pro potřeby využití anamnestických dat vedených ve zdravotnických registrech o zemřelém pacientovi, u něhož byla prokázána mozková smrt a který je potenciálním dárce, a to pro účely transplantací,

e) oprávněný pracovník instituce, která má ze zákona právo využívat data určeného zdravotnického registru pro svoji činnost,

(dále jen „oprávněný pracovník“); oprávněného pracovníka určují a žádost podle odstavce 2 předkládají subjekty uvedené v písmenech a) až e). Subjektem oprávněným podat žádost podle odstavce 3 se též rozumí zdravotnický pracovník podle písmene c), který poskytuje do zdravotnického registru údaje o své osobě.

(3) Přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech zajistí oprávněnému pracovníkovi statistický ústav, a to na základě žádosti předložené k tomu oprávněným subjektem podle odstavce 2. Žádost se překládá způsobem umožňujícím dálkový přístup. V žádosti musí být uvedeny identifikační údaje subjektu, který předkládá žádost, a oprávněného pracovníka, účel, pro který jsou údaje, k nimž má být v rámci příslušného zdravotnického registru umožněn přístup, požadovány, a rozsah požadovaných přístupových práv. Statistický ústav sdělí oprávněnému subjektu rozsah přístupových práv k osobním a dalším údajům vedeným v příslušném zdravotnickém registru. Jestliže statistický ústav přístup k osobním údajům a dalším údajům vedeným v příslušném zdravotnickém registru nezajistí, sdělí subjektu, který žádost podal, důvody, které ho k tomu vedly.

(4) Subjekt podle odstavce 2 je povinen bez zbytečného odkladu oznámit statistickému ústavu změny skutečností, na základě kterých byl zajištěn oprávněnému pracovníkovi přístup k osobním a dalším údajům vedeným ve zdravotnickém registru. Statistický ústav podle závažnosti změn přístup zruší nebo změní. Statistický ústav přístup zruší též na základě žádosti oprávněného subjektu.

(5) Statistický ústav poskytne na základě žádosti poskytovatele nebo poskytovatele sociálních služeb, který poskytuje zdravotní služby, informaci o úmrtí pacienta a skutečnostech s tím souvisejících. Žádost podle věty první obsahuje

a) základní identifikační údaje poskytovatele nebo poskytovatele sociálních služeb poskytujícího též zdravotní služby,

b) základní identifikaci subjektu údajů, o kterém mají být údaje předány,

c) požadovaný rozsah údajů o subjektu údajů,

d) účel, ke kterému je informace o úmrtí pacienta a skutečnostech s tím souvisejících požadována,

e) další informace potřebné k vyhledání požadovaných údajů, pokud nebyl subjekt údajů označen jednoznačným způsobem.

Žádost podepíše statutární orgán způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu⁶¹⁾.

(6) Statistický ústav ověří identitu žadatele uvedeného v odstavci 5 v Národním registru poskytovatelů. Statistický ústav dále posoudí podle sděleného účelu, ke kterému jsou údaje požadovány, oprávněnost žádosti a odůvodněnost požadovaného rozsahu údajů a v případě kladného vyhodnocení předá žadateli požadované údaje. Pokud statistický ústav žádost vyhodnotí jako nedůvodnou nebo omezí rozsah požadovaných údajů, sdělí tuto skutečnost žadateli.

(7) Statistický ústav poskytne na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím⁶¹⁾, pokud se jedná o údaje v Národním zdravotnickém informačním systému, pouze informace o struktuře dat.

(8) Pro statistické a vědecké účely poskytuje statistický ústav z národních zdravotních registrů údaje pouze v podobě, ze které nelze určit konkrétní fyzickou nebo právnickou osobu. Statistický ústav je oprávněn žádat za poskytnutí těchto údajů úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením výpisů, kopií, s opatřením technických nosičů dat a s odesláním údajů oprávněnému subjektu podle odstavce 2. Statistický ústav si může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání údajů.

(9) V případě, že bude statistický ústav za poskytnutí údajů podle odstavce 8 požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady oprávněnému subjektu, který předložil žádost podle odstavce 3, před poskytnutím údajů podle odstavce 8. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady statistickým ústavem vyčíslena.

(10) Nesplní-li statistický ústav vůči oprávněnému subjektu, který předložil žádost podle odstavce 3, oznamovací povinnost podle odstavce 9, ztrácí nárok na úhradu nákladů.

(11) Poskytnutí údajů podle odstavce 8 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud oprávněný subjekt, který předložil žádost podle odstavce 3, do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, statistický ústav žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.

(12) Úhrada je příjmem statistického ústavu.

61) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Národní registr poskytovatelů**§ 74**

- (1) Národní registr poskytovatelů obsahuje strukturované údaje o poskytovatelích, a to
- a) identifikační údaje poskytovatele v rozsahu uvedeném v rozhodnutí o oprávnění k poskytování zdravotních služeb,
 - b) údaje o odborném zástupci v rozsahu uvedeném v rozhodnutí o oprávnění k poskytování zdravotních služeb,
 - c) adresu sídla podnikatele, adresu místa nebo míst poskytování zdravotních služeb a další kontaktní údaje poskytovatele, například telefon, fax, adresu elektronické pošty, adresu internetových stránek a identifikátor datové schránky,
 - d) formu zdravotní péče, obory zdravotní péče, popřípadě druh zdravotní péče podle § 5 odst. 2 písm. f) až i), nebo název zdravotní služby podle § 2 odst. 2 písm. d) až i), a to pro každé místo poskytování,
 - e) datum zahájení poskytování zdravotních služeb,
 - f) údaj o přerušení poskytování zdravotních služeb,
 - g) údaj o pozastavení poskytování zdravotních služeb,
 - h) údaj o zániku oprávnění k poskytování zdravotních služeb,
 - i) údaj o pokračování v poskytování zdravotních služeb podle § 27,
 - j) provozní a ordinační dobu,
 - k) seznam zdravotních pojišťoven, s nimiž má uzavřenu smlouvu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění,
 - l) údaj o získání potvrzení o splnění podmínek hodnocení kvality a bezpečí poskytovaných zdravotních služeb podle tohoto zákona,
 - m) počet lůžek podle formy a oboru zdravotní péče, popřípadě druhu zdravotní péče podle § 5 odst. 2 písm. f) až i),
 - n) přepočtený počet zdravotnických pracovníků v členění podle odborné způsobilosti, specializované způsobilosti a zvláštní odborné způsobilosti,
 - o) zdravotnické prostředky, které jsou přístrojem, používané poskytovatelem při poskytování zdravotních služeb a jsou významné pro dostupnost zdravotních služeb, včetně adresy zdravotnického zařízení, ve kterém jsou umístěny; seznam skupin takových zdravotnických prostředků a rozsah údajů o nich předávaných do Národního registru poskytovatelů stanoví prováděcí právní předpis,
 - p) stejnopis rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb a jeho změn.
- (2) Do Národního registru poskytovatelů se zaznamenávají též údaje
- a) o poskytovatelích sociálních služeb, kteří poskytují zdravotní služby v rozsahu podle odstavce 1 písm. a), c), d) a e),
 - b) o osobách poskytujících zdravotní služby podle § 20, a to údaje uvedené v dokladu prokazujícím jejich oprávnění poskytovat zdravotní služby v jiném členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci, kontaktní adresa a další kontaktní údaje podle odstavce 1 písm. c), datum zahájení a ukončení poskytování zdravotních služeb na území České republiky, zákaz poskytování zdravotních služeb na území České republiky a doba jeho trvání.
- (3) Obsah Národního registru poskytovatelů je
- a) veřejně přístupný na internetových stránkách ministerstva, s výjimkou
1. adresy místa trvalého nebo hlášeného pobytu a datu narození fyzické osoby,
 2. stejnopisu rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb a jeho změn a
 3. údajů o poskytovateli, o jehož oprávnění k poskytování zdravotních služeb rozhodlo Ministerstvo obrany, Ministerstvo spravedlnosti nebo Ministerstvo vnitra,
- b) přístupný poskytovateli, poskytovateli sociálních služeb a osobě poskytující zdravotní služby podle § 20, a to v rozsahu údajů o nich zpracovávaných,
 - c) přístupný oprávněným zaměstnancům příslušného správního úřadu a dále krajského úřadu, jemuž bylo oznámeno poskytování zdravotních služeb podle § 11 odst. 8 a § 20 odst. 2, v rozsahu všech údajů zpracovávaných v registru, a to za účelem výkonu státní správy v oblasti zdravotnictví,
 - d) přístupný oprávněným zaměstnancům právnických osob zajišťujícím sběr dat do Národního zdravotnického informačního systému,
 - e) přístupný oprávněným zaměstnancům zdravotních pojišťoven v rozsahu všech údajů zpracovávaných v registru, a to za účelem provádění veřejného zdravotního pojištění,
 - f) přístupný komoře, jde-li o člena komory, který je poskytovatelem nebo odborným zástupcem, a to v rozsahu údajů o nich vedených,
 - g) přístupný ministerstvu za účelem výkonu státní správy.

§ 75

- (1) Do Národního registru poskytovatelů předává údaje podle
- a) § 74 odst. 1 písm. a) až i) a p) příslušný správní orgán s tím, že další kontaktní údaje podle § 74 odst. 1 písm. c) předává, pokud jsou mu známy,
 - b) § 74 odst. 2 krajský úřad, jemuž bylo oznámeno poskytování zdravotních služeb podle § 11 odst. 8 nebo podle § 20 odst. 2,
 - c) § 74 odst. 1 písm. c), jde-li o kontaktní údaje, a podle § 74 odst. 1 písm. j) až o) poskytovatel,
 - d) § 74 odst. 1 písm. c) a j) až n) poskytovatel sociálních služeb.
- (2) Příslušný správní orgán, krajský úřad uvedený v odstavci 1 písm. b) a poskytovatelé předávají do registru též každou změnu těchto údajů.

Národní registr zdravotnických pracovníků

§ 76

- (1) Národní registr zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání obsahuje údaje o zdravotnických pracovnících, včetně hostujících osob a osob, které způsobilost k výkonu zdravotnického povolání získaly mimo území České republiky, a to
- a) jméno, popřípadě jména, a příjmení zdravotnického pracovníka a jeho akademický titul, vědecká hodnost a vědecko-pedagogický titul,
 - b) datum a místo narození,
 - c) pohlaví,
 - d) rodné číslo, bylo-li přiděleno, v případě cizinců číslo cestovního dokladu nebo jiného průkazu totožnosti,
 - e) státní občanství,
 - f) označení odborné způsobilosti, specializované způsobilosti a zvláštní odborné nebo zvláštní specializované způsobilosti, číslo diplomu, a datum jejich získání podle jiných právních předpisů, v případě uznání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání podle jiných právních předpisů označení způsobilosti a datum jejího uznání,
 - g) identifikační údaje vzdělávacího zařízení, akreditovaného zařízení nebo pověřené organizace, ve kterých zdravotnický pracovník získal odbornou, specializovanou nebo zvláštní odbornou způsobilost, v případě uznání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání podle jiných právních předpisů identifikační údaj uznávajícího orgánu,
 - h) údaj, zda se jedná o hostující nebo usazenou osobu,
 - i) v případě hostující osoby datum oznámení, na základě kterého může podle jiného právního předpisu vykonávat zdravotnické povolání,
 - j) v případě zdravotnických pracovníků, kterých se týká specializační příprava nebo kteří jsou v průběhu aprobačního řízení, údaj, zda se jedná o zdravotnického pracovníka zařazeného do specializačního vzdělávání nebo přípravy k aprobační zkoušce, a obor specializačního vzdělávání nebo aprobační zkoušky,
 - k) identifikační údaje poskytovatele nebo poskytovatele sociálních služeb, u kterého zdravotnický pracovník vykonává zdravotnické povolání, obor, druh a forma zdravotní péče, ve kterém zdravotnické povolání vykonává, druh pracovněprávního vztahu a rozsah stanovené týdenní pracovní doby v případě, že vykonává zdravotnické povolání na základě pracovního poměru,
 - l) adresu místa trvalého pobytu zdravotnického pracovníka, jde-li o cizince, adresu hlášeného pobytu, a další kontaktní údaje, například telefonní číslo, adresu elektronické pošty nebo identifikátor datové schránky, pokud adresu a další kontaktní údaje zdravotnický pracovník sdělil,
 - m) záznamy o
 1. pravomocných rozhodnutích o zákazu výkonu zdravotnického povolání,
 2. zápisu do seznamu členů komory a vyloučení z komory.
- (2) Obsah Národního registru zdravotnických pracovníků je přístupný
- a) vzdělávacímu zařízení, akreditovanému zařízení, ministerstvu nebo pověřené organizaci, které jsou editorem údajů o zdravotnickém pracovníkovi v rozsahu odstavce 1 písm. f) a g),
 - b) poskytovateli nebo poskytovateli sociálních služeb v rozsahu údajů o jeho zaměstnancích, včetně hostujících osob, podle odstavce 1 písm. a) až j) a l) až m), a to za účelem zajištění poskytování zdravotních služeb a ověřování plnění požadavků na personální zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb,
 - c) komoře v rozsahu údajů podle odstavce 1 vedených o jejích členech, za účelem výkonu její činnosti,
 - d) zdravotní pojišťovně v rozsahu údajů podle odstavce 1 písm. a), b), f), g), i), j) a l), a to za účelem provádění veřejného zdravotního pojištění,
 - e) ministerstvu v rozsahu údajů podle odstavce 1, a to za účelem výkonu státní správy,
 - f) příslušnému správnímu orgánu v rozsahu údajů podle odstavce 1 písm. a), b), f) a g) až m), a to za účelem výkonu jeho činnosti,

- g) Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv v rozsahu údajů o lékařích, zubních lékařích a farmaceutech podle odstavce 1 písm. a), b), f), j) a l), a to za účelem výkonu státní správy v oblasti lékové politiky,
- h) zdravotnickému pracovníkovi v rozsahu údajů o něm vedených,
- i) osobám uvedeným v § 77 odst. 1 k údajům, které do Národního registru zdravotnických pracovníků předávají,
- j) Ministerstvu práce a sociálních věcí v rozsahu údajů podle odstavce 1, a to za účelem výkonu státní správy v oblasti nemocenského pojištění.

§ 77

- (1) Do Národního registru zdravotnických pracovníků předávají údaje podle § 76 odst. 1
 - a) písm. a), d), f), g) a j) vzdělávací zařízení, akreditovaná zařízení a pověřené organizace, které tímto provádějí prvotní zápis zdravotnického pracovníka do registru,
 - b) písm. a) až e) Ministerstvo vnitra a Policie České republiky v souladu s § 71,
 - c) písm. g) až j) ministerstvo a pověřené organizace,
 - d) písm. j), k) a m) poskytovatel a poskytovatel sociálních služeb,
 - e) písm. l) zdravotnický pracovník dobrovolně,
 - f) písm. m) bodu 1 soud nebo příslušný správní orgán,
 - g) písm. m) bodu 2 komora.
- (2) V případě chybějících údajů v Národním registru zdravotnických pracovníků je statistický ústav oprávněn je doplnit z údajů, které získá podle § 71a.
- (3) Zdravotnický pracovník vedený v Národním registru zdravotnických pracovníků je povinen bez zbytečného odkladu oznámit statistickému ústavu, zjistí-li, že jsou v tomto registru o něm vedené chybné údaje. Statistický ústav předá takovou informaci osobě uvedené v § 77 odst. 1, která údaje označené za chybné do Národního registru zdravotnických pracovníků předala, k prověření a zjednání nápravy.

§ 77a

Národní registr hrazených zdravotních služeb

- (1) Národní registr hrazených zdravotních služeb obsahuje údaje o obsahu, datu a čase poskytnutí zdravotní služby, o fyzické nebo právnické osobě, která zdravotní službu poskytla, pojišťenci, kterému byla zdravotní služba poskytnuta, a o provedených úhradách zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění.
- (2) Do Národního registru hrazených zdravotních služeb předává údaje podle odstavce 1 zdravotní pojišťovna, která zdravotní službu uhradila, a to
 - a) identifikační údaje zdravotní pojišťovny, která úhradu zdravotních služeb provedla,
 - b) identifikační údaje
 - 1. poskytovatele, včetně identifikace pracoviště,
 - 2. poskytovatele sociálních služeb, který poskytuje zdravotní služby podle § 11 odst. 2 písm. b),
 - c) rozsah zdravotních služeb, o jejichž poskytování a úhradě uzavřela zdravotní pojišťovna s poskytovatelem nebo poskytovatelem sociálních služeb uvedeným v písmenu b) bodu 2 smlouvu podle zákona o veřejném zdravotním pojištění,
 - d) údaje o personálním zabezpečení a věcném a technickém vybavení poskytovatele, k jejichž zajištění se zavázal zdravotní pojišťovně ve smlouvě o poskytování a úhradě zdravotních služeb uzavřené podle zákona o veřejném zdravotním pojištění,
 - e) vymezení zdravotních služeb, za které byla úhrada provedena,
 - f) výši úhrady za zdravotní služby vymezené podle písmene e), poskytnuté zdravotní pojišťovnou,
 - g) typ úhrady a
 - h) období, v němž byly poskytnuty zdravotní služby vymezené podle písmene e), za které zdravotní pojišťovna poskytla úhradu ve výši uvedené podle písmene f).
- (3) Do Národního registru hrazených zdravotních služeb dále zdravotní pojišťovna uvedená v odstavci 2 předává
 - a) agendový identifikátor fyzické osoby přidělený podle zákona upravujícího informační systém základních registrů¹⁸⁾ k pojišťenci, kterému byla poskytnuta zdravotní služba specifikovaná podle písmene d) a uhradená zdravotní pojišťovnou poskytovateli nebo poskytovateli sociálních služeb; pokud agendový identifikátor fyzické osoby nebyl přidělen, identifikační číslo tohoto pojištěnce,
 - b) údaj o pohlaví pojištěnce uvedeného v písmenu a) a rok jeho narození,
 - c) kód obce adresy místa pobytu pojištěnce uvedeného v písmenu a) ze základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí⁵⁴⁾ a
 - d) specifikaci zdravotní služby poskytnuté pojišťenci, včetně uvedení data poskytnutí zdravotní služby.

18) Zákon č. 111/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

54) Vyhláška č. 359/2011 Sb., o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, ve znění vyhlášky č. 415/2016 Sb.

§ 78

Prováděcí právní předpis stanoví

- a) okruh poskytovatelů a dalších osob předávajících osobní a další údaje do zdravotnických registrů,
- b) postup, způsob, strukturu a formu předávání požadovaných osobních a dalších údajů do zdravotnických registrů,
- c) periodicitu a lhůty předávání požadovaných osobních a dalších údajů do zdravotnických registrů,
- d) náležitosti žádosti o oprávnění k přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění,
- e) způsob vymezení a způsob specifikace zdravotních služeb, za které byla úhrada provedena, a typ úhrady pro účely předávání údajů do Národního registru hrazených zdravotních služeb.

VII. Hlediska ústavněprávního přezkumu zákonné úpravy

127. Ústavní soud musel předně vymezit hlediska ústavněprávního přezkumu, jež jsou relevantní pro posouzení zákonné úpravy NZIS. Agregace a uchovávání osobních dat pacientů, k němuž při naplňování zákonem stanovených cílů NZIS dochází, se bezprostředně dotýká ústavně zaručených práv týkajících se ochrany soukromí a osobních údajů, jež jsou zakotvena v čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. V posuzované věci jde přitom primárně o tzv. právo na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny), jež chrání jednotlivce před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním anebo jiným zneužíváním údajů o jeho osobě [srov. *mutatis mutandis* body 46 a 47 odůvodnění nálezu ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (N 76/94 SbNU 19; 161/2019 Sb.)]. Soukromí představuje jeden ze stěžejních prvků svobody jednotlivce, která patří mezi nejdůležitější hodnoty demokratického státu (viz čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy), a jeho ochrana se projevuje v mnoha různých aspektech, o čemž svědčí komplexní zakotvení ochrany soukromí v ustanoveních Listiny, v mezinárodních smlouvách i v právu EU.

128. Právo na respektování soukromého života je tak obsaženo též v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a v čl. 17 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Ochrana práva na soukromý život se pak zvláště věnuje Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat. Úmluva o lidských právech a biomedicíně speciálně upravuje v čl. 10 odst. 1 a 2 právo každého na ochranu soukromí ve vztahu k informacím o svém zdraví a oprávnění každého znát veškeré informace shromažďované o jeho zdravotním stavu. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.) ukládá státu zachovávat důvěrnost osobních informací a informací týkajících se zdravotní a rehabilitační péče o osoby se zdravotním postižením, na rovnoprávném základě s ostatními (čl. 22 odst. 2), přičemž postupy získávání a uchovávání informací v podobě statistických dat a výsledků výzkumů musí respektovat jednak zákonem stanovené záruky, včetně záruk vyplývajících ze zákonů o ochraně osobních údajů, s cílem zajistit důvěrnost dat a respektování soukromí osob se zdravotním postižením, jednak mezinárodně uznávané normy na ochranu lidských práv a základních svobod a etické principy získávání dat a využívání statistických údajů (čl. 31 odst. 1); stát současně musí převzít odpovědnost za distribuci těchto statistických dat a zajistit jejich přístupnost pro osoby se zdravotním postižením a další osoby (čl. 31 odst. 3).

129. Právo každého na ochranu osobních údajů, které se ho týká, zakotvuje rovněž Listina základních práv Evropské unie, která v této souvislosti stanoví, že tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má rovněž právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a na jejich opravu (čl. 8 odst. 1 a 2). Daná ustanovení Listiny základních práv Evropské unie jsou použitelná toliko v případech, kdy Česká republika uplatňuje právo Evropské unie (srov. omezující klauzuli v čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie). Tím však není vyloučeno, aby Listina základních práv

Evropské unie byla používána jako referenční kritérium pro členské státy Evropské unie také v jejich ryze vnitrostátní působnosti (ARNOLD, R. In TICHÝ, L, ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. Evropské právo. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 108).

130. Na úrovni sekundárního práva pak pravidla týkající se ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a ochranu práva na ochranu osobních údajů upravuje nařízení (čl. 1 odst. 1 a 2), které zakazuje zpracování osobních údajů o zdravotním stavu, vyjma v něm taxativně uvedených případů (čl. 9 odst. 1 a 2). Mezi tyto výjimky – relevantní pro posuzovaný návrh – patří případy, kdy zpracování je nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu na základě práva EU nebo členského státu, které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů [čl. 9 odst. 2 písm. g)], pro účely preventivního nebo pracovního lékařství, pro posouzení pracovní schopnosti zaměstnance, lékařské diagnostiky, poskytování zdravotní nebo sociální péče či léčby nebo řízení systémů a služeb zdravotní nebo sociální péče na základě práva EU nebo členského státu nebo podle smlouvy se zdravotnickým pracovníkem a při splnění podmínek a záruk uvedených v čl. 9 odst. 4 nařízení [čl. 9 odst. 2 písm. h)], z důvodů veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví, jako je ochrana před vážnými přeshraničními zdravotními hrozbami nebo zajištění přísných norem kvality a bezpečnosti zdravotní péče a léčivých přípravků nebo zdravotnických prostředků, na základě práva EU nebo členského státu, které stanoví odpovídající a zvláštní opatření pro zajištění práv a svobod subjektu údajů, zejména služebního tajemství [čl. 9 odst. 2 písm. i)] a pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro statistické účely v souladu s čl. 89 odst. 1 nařízení na základě práva EU nebo členského státu, které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů [čl. 9 odst. 2 písm. j)]. Pro účely uvedené v čl. 9 odst. 2 písm. h) nařízení mohou být tyto osobní údaje zpracovávány pouze pracovníkem vázaným služebním tajemstvím nebo na jeho odpovědnost podle práva EU nebo členského státu nebo pravidel stanovených příslušnými vnitrostátními orgány či jinou osobou, na niž se rovněž vztahuje povinnost mlčenlivosti podle práva EU nebo členského státu nebo pravidel stanovených příslušnými vnitrostátními orgány (čl. 9 odst. 3). Členské státy mohou zachovat nebo zavést další podmínky, včetně omezení, pokud jde o zpracování genetických údajů, biometrických údajů či údajů o zdravotním stavu (čl. 9 odst. 4).

131. Na nařízení navazuje zákon o zpracování osobních údajů, který „k naplnění práva každého na ochranu soukromí upravuje práva a povinnosti při zpracování osobních údajů“ (§ 1). Zákon v § 16 odst. 1 ukládá správci nebo zpracovateli povinnost zajistit při zpracování osobních údajů za účelem vědeckého nebo historického výzkumu nebo pro statistické účely dodržování konkrétních (příkladmo vyjmenovaných) opatření k ochraně zájmů subjektu údajů, která odpovídají stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i různě pravděpodobným a závažným rizikům pro práva a svobody fyzických osob. Současně stanoví, že pokud to umožňuje dosáhnout uvedeného účelu, osobní údaje uvedené v čl. 9 odst. 1 nařízení – tedy i údaje o zdravotním stavu – správce nebo zpracovatel dále zpracovává v podobě, která neumožňuje identifikaci subjektu údajů, ledaže tomu brání oprávněné zájmy subjektu údajů.

132. Ústavní soud se již v minulosti k podstatě práva na ochranu soukromí v jeho nejširším smyslu opakovaně vyjádřil a například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb., bod 29) zdůraznil, že „právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem

a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení, výslovně garantovaný čl. 10 odst. 3 Listiny“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 ze dne 6. 12. 2016 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.) nicméně Ústavní soud současně zdůraznil, že právo na informační sebeurčení nepředstavuje absolutní, bezvýjimečnou garanci zákazu veřejné moci shromažďovat, zveřejňovat nebo jiným způsobem využívat údaje o soukromých osobách, když připomněl již dříve vymezené podmínky prolomení tohoto práva: „Zásah do základního práva jednotlivce na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny je možný, avšak jen skrze takovou zákonnou úpravu, která musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a která naplňuje požadavky vyplývající z testu proporcionality, kdy v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, respektive s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality. Taková 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, aby případně mohli upravit své chování tak, 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. Posouzení přípustnosti daného zásahu z hlediska zásady proporcionality (v širším smyslu) pak zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), přičemž je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o posouzení potřeby, v němž je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten prostředek, který je k základnímu právu nejšetnější. A konečně je zkoumána přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl, tzn., že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních“ [viz bod 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10; dále srov. bod 56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 a též body 83, 85, 86 a 88 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)].

133. Současně Ústavní soud přiměřeně vyšel ze závěrů, ke kterým dospěl v navrhovatelkou opakovaně dovolávaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, v němž podrobil ústavněprávnímu přezkumu předchozí právní úpravu NRZP jako nedílné součásti NZIS. V bodu 304 odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud poznamenal: „Efektivní ochrana práv jednotlivce, jehož osobní údaje jsou bez jeho souhlasu zpracovávány, musí dbát toho, že s ohledem na míru citlivosti může mít zveřejnění těchto údajů pro dotčenou osobu zásadní a neodstranitelné důsledky, které nebude možné žádným způsobem dodatečně plně kompenzovat. Typicky půjde např. o otázky zdravotního stavu nebo majetkových poměrů. Skutečnost, že někdo má přístup k těmto údajům, tak musí být odůvodněna konkrétním účelem. Zákon musí v každém případě jasně definovat okruh osob, jež mají k jednotlivým údajům přístup, v jakém rozsahu jej mají a za jakých podmínek. Zároveň by měl stanovit nejen dostatečné garance, které budou zamezovat neoprávněnému přístupu nebo zneužití oprávněného přístupu (např. povinnost mlčenlivosti), ale v tomto směru i příslušné sankce (srov. v této souvislosti např. závěry Evropského soudu pro lidská práva v rozsudku ze dne 17. prosince 2009 ve věci stížnosti *Bouchacourt proti Francii* č. 5335/06, body 67 až 69). Jako jednu z garancí nakonec nelze opominout ani povinnost, aby byl údaj veden jen po nezbytnou dobu a poté byl smazán nebo anonymizován, tedy zachováván bez možnosti zjištění jeho subjektu.“

134. Pro posuzovanou věc je taktéž podstatný závěr vyjádřený v bodě 316 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, ve kterém Ústavní soud zdůraznil: „Povinné zveřejňování údajů o tom, že určitá osoba vykonává (a tím i splňuje podmínky pro) zdravotnické povolání, jakou má k tomuto výkonu kvalifikaci, jakou má specializaci a kde působí, umožňuje každému ověřit si, zda mu služby poskytuje osoba, která k tomu splňuje všechny právními předpisy stanovené podmínky. Vykonavatelé těchto povolání si musí být vědomi toho, že ačkoliv výkon jejich činnosti slouží ochraně života a zdraví pacienta, jsou s ním rovněž spojena i významná rizika (typicky nesprávné provedení určitého zákroku), a proto možnost ověření si jejich kvalifikace je třeba vnímat jako legitimní prostředek ochrany pacientů.“ V návaznosti na to Ústavní soud v bodě 317 odůvodnění uvedl, že citované závěry sice odůvodňují zveřejňování některých údajů, nikoliv však údajů všech, neboť v případě „data a místa narození či státního občanství, stejně jako u nezveřejňovaného rodného čísla či místa obvyklého pobytu, se jedná o osobní údaje, u nichž nelze dovodit žádný důvod, pro který by měly být v případě všech uvedených pracovníků veřejně přístupné. To platí i pro evidenci údajů o ztrátě oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, o ztrátě zdravotní způsobilosti, ztrátě bezúhonnosti a délce období, na které je výkon činnosti zakázán. Má-li být účelem zveřejnění možnost ověřit si informaci, zda zdravotnický pracovník skutečně splňuje všechny zákonné podmínky pro výkon svého povolání, pak je dostatečně vypovídající již skutečnost, že je v tomto registru veden. Pokud je ale splňovat přestal, respektive přestal vykonávat činnost, pak není důvod jeho údaje zpřístupňovat. Tyto skutečnosti postačí uvést bez dalších konkretizací, tedy bez jakéhokoliv údaje vztahujícího se ke ztrátě bezúhonnosti nebo zdravotní způsobilosti“.

135. Současné však nelze přehlížet, že výše uvedené právo na ochranu soukromí ve svém nejširším slova smyslu může kolidovat s ústavně zaručeným právem na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny. Jak ve svém nálezu ve věci zákazu kouření v restauracích [nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17 (N 55/88 SbNU 727; 81/2018 Sb.)] konstatoval Ústavní soud, „ochrana lidské svobody bez ochrany lidského života, zdraví a životního prostředí, které život i jeho svobodu umožňuje, by postrádala smysl. Z práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) vyplývá pozitivní povinnost státu konat a chránit zdraví nejrozličnějšími potřebnými opatřeními ... Je povinností státu, aby za účelem zajišťování a naplnění práva na ochranu zdraví ... přijal adekvátní opatření, mimo jiné i prostřednictvím zlepšování všech stránek vnějších životních podmínek. V případech přesahujících právní sféru jednotlivce má stát povinnost chránit zdraví i proti vůli dotčených osob“. Nositelem ústavního práva na ochranu zdraví je přitom každý člověk, na rozdíl od práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění, jež je ústavně zaručeno pouze občanům České republiky [nález ze dne 3. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/15 (N 69/85 SbNU 193; 185/2017 Sb.)].

136. Rovněž v nynější věci se Ústavní soud musí zaměřit na to, zda zákonodárce respektoval zásadu přiměřenosti a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy. K tomu lze tradičně použít test proporcionality, který zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti). Zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo ochrana veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit ten prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.

VIII. Uplatnění obecných hledisek ústavněprávního přezkumu na napadená ustanovení

137. Veden citovanými ustanoveními ústavního pořádku i právními názory vyjádřenými ve svých relevantních nálezech, dospěl Ústavní soud v abstraktní kontrole ústavnosti napadených ustanovení zákona o zdravotních službách k dále zaznamenaným závěrům.

138. Jak vyplývá z napadených ustanovení zákona o zdravotních službách, NZIS, jehož správcem je Ústav, je jednotným celostátním informačním systémem veřejné správy sestávajícím z několika zdravotnických registrů, respektive zákonem vymezených dat nezařazených do některého zvláště označeného registru [§ 70 odst. 1 písm. a) až d) a § 72 odst. 1 zákona o zdravotních službách]. Jde především o Národní zdravotní registry, v nichž jsou zpracovávány osobní údaje a jiné údaje o pacientech, včetně těch o jejich zdravotním stavu, a to za účelem získání informací ohledně zdravotního stavu obyvatelstva jako celku a jejich (nejen statistického) zpracování a vyhodnocení. Jednotlivé národní zdravotní registry, jež jsou uvedeny v příloze k zákonu o zdravotních službách (její zrušení však návrh nepožaduje), se liší svým předmětem, který je vymezen např. druhem nemoci nebo poskytované zdravotní služby. U každého z těchto registrů je rovněž stanovena doba, po jejímž uplynutí jsou osobní údaje obsažené v registru anonymizovány. Právní úprava v tomto směru navázala na předchozí právní úpravu NZIS podle § 67c až 67i zákona o péči o zdraví lidu, po obsahové stránce ji však změnila a doplnila. Tyto změny se týkaly jak počtu a struktury těchto registrů, tak i souvisejících aspektů předávání údajů nebo přístupu k nim.

139. Součástí NZIS jsou i Národní registr poskytovatelů zdravotních služeb (§ 74 a 75 zákona o zdravotních službách), Národní registr zdravotnických pracovníků (§ 76 a 77 zákona o zdravotních službách) a Národní registr hrazených zdravotních služeb (§ 77a téhož zákona). Národní registr poskytovatelů zdravotních služeb obsahuje vymezení údaje o poskytovatelích zdravotních služeb (§ 74 odst. 1 zákona o zdravotních službách) a zaznamenávají se do něj též některé údaje o poskytovatelích sociálních služeb, kteří poskytují zdravotní služby, jakož i o osobách poskytujících zdravotní služby, jsou-li jimi fyzické usazené či právnické osoby sídlící v jiném členském státě EU, Evropského hospodářského prostoru nebo ve Švýcarské konfederaci (§ 74 odst. 2 zákona o zdravotních službách). Obsah tohoto registru je veřejně přístupný na internetových stránkách ministerstva, s výjimkou v zákoně vyjmenovaných údajů, dále osobám, o nichž jsou tyto údaje v registru obsaženy, jakož i oprávněným zaměstnancům správních úřadů, právnických osob zajišťujících sběr dat do NZIS a zdravotních pojišťoven za účelem provádění veřejného zdravotního pojištění, jakož i České lékařské komoře, České stomatologické komoře nebo České lékárnické komoře a rovněž ministerstvu za účelem výkonu státní správy (§ 74 odst. 3 zákona o zdravotních službách).

140. V NRZP jsou shromážděny údaje o jednotlivých zdravotnických pracovnících způsobilých k výkonu zdravotnického povolání, tedy osobách vykonávajících povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta nebo zdravotnické povolání ve smyslu § 2 písm. a) 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 pozdějších předpisů. Tyto údaje jsou získávány od jednotlivých zdravotnických pracovníků nebo jiných subjektů, kterým povinnost jejich předání i bez souhlasu dotčených osob vyplývá z § 77 zákona o zdravotních službách (pouze údaj o adrese místa trvalého pobytu a další kontaktní údaje poskytuje zdravotnický pracovník dobrovolně). Nová úprava jako celek nahradila předchozí Registr lékařů, zubních lékařů a farmaceutů (existující již od roku 1962), upravený v bodu 6 přílohy k zákonu o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 156/2004 Sb. NRZP dále zahrnuje i údaje obsažené v již existujícím Registru zdravotnických pracovníků způsobilých k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu a hostujících osob podle § 72 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních,

který byl i dosud součástí NZIS. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, zrušené nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, podle níž kromě údajů o rodném čísle a trvalém pobytu byl tento registr veřejně přístupný, je podle nyní posuzované úpravy obsah NRZP přístupný pouze orgánům či osobám taxativně vypočteným v § 76 odst. 2 zákona o zdravotních službách, mezi nimi i zdravotnickému pracovníkovi v rozsahu údajů o něm vedených. Zdravotnický pracovník vedený v NRZP je povinen bez zbytečného odkladu učinit oznámení Ústavu, zjistí-li, že jsou v NRZP o něm vedeny chybné údaje.

141. Národní registr hrazených zdravotních služeb podle § 77a zákona o zdravotních službách obsahuje údaje o obsahu, datu a čase poskytnutí zdravotní služby, o fyzické nebo právnické osobě, která zdravotní službu poskytla, pojišťenci, kterému byla zdravotní služba poskytnuta, a o provedených úhradách zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění. Do registru předává uvedené údaje zdravotní pojišťovna, která zdravotní službu uhradila.

142. Součástí NZIS jsou též data z rezortního Programu statistických zjišťování a ze statistických zjišťování prováděných ministerstvem mimo program statistických zjišťování sbíraná podle zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, národní zdravotní registry vedené podle zákona č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů, data přebíraná z informačních systémů infekčních nemocí vedených podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, data z Listů o prohlídce zemřelého, data o nákladovosti hospitalizací předaná poskytovateli z referenční sítě poskytovatelů podle zákona o veřejném zdravotním pojištění a data ze statistických zjišťování prováděných Ústavem (§ 72 odst. 1 zákona o zdravotních službách).

143. Zákon o zdravotních službách stanoví, že v NZIS vytvářejí zdravotnické registry vzájemně propojenou soustavu a pro účely uvedené v jeho § 73 je možné sdružovat údaje v nich vedené. Pro vedení těchto zdravotnických registrů lze využívat údaje získané z informačních systémů veřejné správy a zdravotních pojišťoven (§ 72 odst. 2). Pro zpracování osobních údajů v NZIS se do něj předávají v něm vymezené údaje pacientů, zdravotnických pracovníků, poskytovatelů zdravotních služeb a též – poskytují-li zdravotní služby – poskytovatelů sociálních služeb a osob usazených nebo sídlících v jiném členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarsku, a to bez jejich souhlasu, není-li v něm stanoveno jinak (§ 70 odst. 2). Tyto údaje předávají do NZIS – bez nároku na úhradu nákladů s tím spojených – osoby nebo orgány uvedené v § 70 odst. 4 zákona o zdravotních službách, přičemž jsou povinny umožnit Ústavu a ministerstvu kontrolu správnosti a úplnosti sdělování těchto údajů. Údaje se do NZIS předávají pouze v elektronické podobě přímým zápisem nebo na technických nosičích způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem a ve struktuře podle datového rozhraní zveřejněného Ústavem na jeho internetových stránkách (§ 70 odst. 5 a 6).

144. Ustanovení § 78 zákona o zdravotních službách pak ukládá, aby prováděcím právním předpisem byl stanoven a) okruh poskytovatelů a dalších osob předávajících osobní a další údaje do zdravotnických registrů, b) postup, způsob, struktura a forma předávání požadovaných osobních a dalších údajů do zdravotnických registrů, c) periodicita a lhůty předávání požadovaných osobních a dalších údajů do zdravotnických registrů, d) náležitosti žádosti o oprávnění k přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění a e) způsob vymezení a způsob specifikace zdravotních služeb, za které byla úhrada provedena, a typ úhrady pro účely předávání údajů do Národního registru hrazených zdravotních služeb. K provedení § 78 bylo v § 120 zákona o zdravotních službách zmocněno ministerstvo k vydání vyhlášky, kterou je vyhláška č. 373/2016 Sb., o předávání údajů do Národního zdravotnického informačního systému, ve znění vyhlášky č. 115/2019 Sb.

145. Účelem zdravotnických registrů, respektive všech součástí NZIS (viz legislativní zkratku v § 72 odst. 1 zákona o zdravotních službách) je: a) sběr informací k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, ke sledování incidence, okolností vzniku a šíření společensky závažných nemocí a jejich důsledků; zároveň slouží jako podklad pro hodnocení účelnosti a efektivity diagnostických a léčebných postupů a podporu nebo usměrnění jejich rozvoje s návazně možnou podporou vybavenosti zdravotnických zařízení přístrojovou technikou, b) sledovat vývoj, příčiny a důsledky nejenom závažných onemocnění, včetně důsledků ekonomických, a jejich dopady do sociální sféry a ekonomiky sociálního systému, c) evidence a sledování pacientů, včetně zemřelých, s vybranými společensky závažnými nemocemi, sledování výskytu, vývoje, příčin a důsledků těchto nemocí a návaznosti další péče, evidence a sledování pacientů s úrazy a dále statistická a vědecká zpracování dat registrů zaměřená zejména na analýzy zdravotního stavu obyvatel a kvalitu a využívání zdravotní péče s cílem zlepšovat zdraví populace, d) evidence poskytovatelů zdravotních služeb a též – poskytují-li zdravotní služby – poskytovatelů sociálních služeb a osob podle § 20 zákona, personálního zabezpečení poskytovaných zdravotních služeb a technického a věcného vybavení, e) evidence zdravotnických pracovníků z hlediska jejich oprávnění k výkonu zdravotnického povolání, věku a dosaženého vzdělání, f) získávání potřebných údajů pro statistické účely a poskytování informací, g) sběr informací k hodnocení indikátorů kvality a bezpečnosti zdravotních služeb, h) sběr informací k zajištění kvality a udržitelnosti systému úhrad zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění, i) sběr informací ke sledování demografického vývoje, reprodukčního zdraví a důsledků stárnutí obyvatelstva na poskytování zdravotních služeb a j) evidence zemřelých na základě Listu o prohlídce zemřelého (§ 73 odst. 1 zákona o zdravotních službách).

146. Důvodová zpráva k návrhu zákona o zdravotních službách (sněmovní tisk č. 405, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2011) k účelu NZIS uvádí: „Národní zdravotnický informační systém slouží podle dosavadních i dříve platných právních předpisů k dlouhodobému sběru a zpracování informací (údajů), které jsou zejména z hlediska sledování zdraví obyvatelstva, ale i jednotlivých pacientů, poskytovatelů zdravotních služeb a efektivity jejich činností a zabezpečení poskytování zdravotní péče (zdravotních služeb), včetně potřeb vědy, státní statistiky a vymezování zdravotnických koncepcí, nenahraditelné a nezastupitelné. Je proto žádoucí NZIS zachovat a dále ho při maximálně možné ochraně údajů v něm vedených rozvíjet ... Účel sběru informací spočívá v získání podkladů k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, ke sledování incidence společensky závažných nemocí, vad a stavů a jejich důsledků. Zároveň slouží jako podklad pro hodnocení účelnosti diagnostických a léčebných postupů a podporu nebo usměrnění jejich rozvoje s návazně možnou podporou vybavenosti zdravotnických zařízení přístrojovou technikou, popř. jako podklad pro změnu v úhradovém systému veřejného zdravotního pojištění. Na základě sebraných informací lze dále sledovat vývoj, příčiny a důsledky nejenom závažných onemocnění, a to včetně důsledků ekonomických a jejich dopadu do sociální sféry a ekonomiky sociálního systému. S ohledem na skutečnost, že vývoj zdravotního stavu je dynamický děj, je nezbytné stanovit údaje sledovat dlouhodobě a s možností jejich skupinového i individuálního hodnocení. Proto nelze údaje anonymizovat a je nezbytné je ponechat po dobu, pokud mají věcně vypovídací hodnotu ve formě individuálního vyjádření a důraz klást na jejich ochranu vůči zneužití.“

147. Účel zdravotních registrů je přitom výslovně stanoven v § 73 odst. 1 zákona o zdravotních službách, v němž uvedený výčet je nadto koncipován jako taxativní.

148. Ústavní soud považuje za zjevné, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl, jímž je – s pomocí moderních informačních technologií – zlepšování podmínek pro poskytování zdravotní péče, a to právě prostřednictvím optimalizace zdravotních systémů na

straně jedné a efektivní alokace finančních prostředků vybíraných v rámci systému veřejného zdravotního pojištění na straně druhé. Tedy – souhrnně řečeno – napadená právní úprava má za cíl vytvořit a provozovat takový informační systém, jenž je s to poskytovat potřebná data pro zefektivnění systému zdravotnictví jako celku tak, aby jeho výdaje odpovídaly maximálně kvalitní poskytované zdravotní péči, což je cíl, který ve světle práv zakotvených v čl. 31 Listiny nelze než označit za ústavně souladný.

149. Současně Ústavní soud na tomto místě zdůrazňuje, že v obecné rovině nelze zpochybnit skutečnost, že efektivita informačního systému, respektive jeho přínos pro sledovaný účel je v zásadě o to vyšší, o co větší množství nejrozličnějších dat takový informační systém obsahuje. Jinými slovy, Ústavní soud nepřehlíží, že využitelnost a spolehlivost (*reliability*) datové analýzy striktně odpovídá množství a reprezentativnosti analyzovaných datových vstupů. Má-li tedy sledovaný cíl napadené právní úpravy mít možnost být reálně naplněn, nelze *a priori* odmítat možnost využít co nejširší a nejobsáhlejší data nejen o konkrétních pacientech, ale i jejich rodinných příslušnících, stejně jako o dalších potenciálně relevantních skutečnostech. Nelze přitom pochybovat, že by napadená úprava nemohla tohoto cíle dosáhnout, splňuje tudíž podmínku své vhodnosti. Nástroje upravené v napadených ustanoveních zákona o zdravotnických službách jsou přitom způsobilé zákonodárcem zamýšleného cíle dosáhnout. Zejména pak ve vazbě na *amicus curiae* *brief* spolku Ústavní soud připomíná, že podstatou řízení o zrušení zákona je toliko posouzení ústavnosti napadené právní úpravy, nikoliv jejích možných budoucích změn, respektive úvah *de lege ferenda*. Stejně tak je třeba přísně rozlišovat mezi (tvrzenou) neústavností platné právní úpravy na straně jedné a hypotetickým rozšiřováním účelů zdravotnických registrů aplikační praxí bez opory v zákoně na straně druhé.

150. Ve druhém kroku testu proporcionality je třeba zkoumat, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo vůči právu na ochranu osobních údajů dotčených subjektů šetrnější. Takové šetrnější řešení by však současně muselo dosáhnout sledovaných legitimních cílů v téže nebo alespoň srovnatelné míře. Kdyby je naplňovalo jen částečně, pak ho nelze považovat za reálnou alternativu, která by měla vést k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná.

151. Při zkoumání potřebnosti napadené zákonné úpravy se Ústavní soud obzvláště zaměřil na posouzení její ústavní slučitelnosti z hlediska vymezení okruhu osob majících přístup k údajům vedeným ve zdravotnických registrech a rozsahu údajů, s nimiž registry pracují.

152. Jde-li o okruh osob, které mají přístup k osobním a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech, je třeba konstatovat, že okruh těchto osob je upraven přímo zákonem o zdravotních službách, a to v § 73 odst. 2. Nelze se proto ztotožnit s argumentem, že je zákonodárcem vytvořen prostor pro upravení či rozšíření okruhu osob majících přístup k údajům ve zdravotnických registrech podzákonným právním předpisem nebo dokonce pouhým interním aktem. Tento závěr nelze dovodit ani extenzivním výkladem § 78 písm. d) zákona o zdravotních službách, když toto ustanovení stanoví, že prováděcí právní předpis upraví toliko „náležitosti žádosti o oprávnění k přístupu k osobním údajům a dalším údajům vedeným ve zdravotnických registrech a o zrušení tohoto oprávnění“. Prováděcím právním předpisem pak může být upraven toliko okruh poskytovatelů, popř. dalších osob předávajících osobní a další údaje do zdravotnických registrů, nikoliv však okruh osob majících přístup k údajům již uloženým v některém z nich [*argumentum a contrario* § 78 písm. a) zákona o zdravotních službách].

153. Do určité míry neurčitě může na první pohled působit vymezení pojmu „oprávněný pracovník“ v § 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách. K tomu Ústavní soud dodává, že ve všech případech jde o pracovníka instituce vymezené v § 73 odst. 2 písm. a) až e) zákona o zdravotních službách. To se týká i případu vymezeného v § 73 odst. 2 písm. e)

zákona o zdravotních službách zavádějícího legislativní zkratku „oprávněný pracovník“, když jde o pracovníka instituce, která již má ze zákona přístup k datům příslušného zdravotnického registru za účelem jejich využití pro svou činnost. Podle Ústavního soudu zde nelze přehlížet, že tento „oprávněný pracovník“ může mít podle § 73 odst. 3 zákona o zdravotních službách zajištěn přístup pouze na základě žádosti, kterou komplexně posuzuje Ústav. Z právní úpravy přitom vyplývá, že tento přístup nemusí být udělen (§ 73 odst. 3 *in fine* zákona o zdravotních službách). Z § 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách tedy nelze dovodit bezprostřední nárok na přístup k údajům v některém ze zdravotnických registrů, když zajištění tohoto přístupu je založeno na poměrně širokém diskrečním oprávnění Ústavu. K nezajištění přístupu k osobním údajům do některého ze zdravotnických registrů přitom může dojít z celé řady důvodů – od nenaplnění účelu, pro který jsou údaje požadovány, přes nepřiměřeně velký rozsah požadovaných přístupových práv až po to, že daného žadatele nelze považovat za oprávněnou osobou podle § 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách.

154. Navrhovatelka dále spatřuje neústavnost ve velké šíři údajů, s nimiž zdravotnické registry pracují. Ústavní soud tuto námitku posoudil právě v rámci kritéria potřebnosti, kdy si položil otázku, zda je možno dosáhnout sledovaného cíle i šetrnějším způsobem s použitím menšího množství údajů. Na tuto otázku však Ústavní soud odpověděl záporně, neboť toto navrhovatelkou preferované „redukované“ množství shromažďovaných osobních údajů uchovaných v jednotlivých zdravotních registrech by současně nevedlo k naplnění sledovaného cíle, respektive účelu, ve srovnatelné míře. Navrhovatelka uvádí celou řadu údajů, k nimž bez bližšího odůvodnění pouze konstatuje, že jde o „údaj se zdravotním stavem jinak nesouvisející ani jej nepodmiňující“. Za takový považuje např. údaj o státním občanství, adrese trvalého pobytu a počátku trvalého pobytu, údaj o rodičích, o rodinném stavu nebo o omezení způsobilosti k právnímu jednání.

155. K výše uvedené námitce Ústavní soud uvádí, že vždy jde o dílčí záznamy konkrétních registrů, sledující legitimní cíl v podobě ochrany zdraví podle čl. 31 Listiny. Napadená právní úprava tedy není postavena na myšlence plošného sběru a evidence všech navrhovatelkou namítaných údajů ve všech registrech. Ústavní soud se v tomto v převážné míře ztotožňuje s vyjádřením Ústavu (zčásti se překrývajícím s vyjádřením vlády), podle kterého „záznam o místu narození a o státním občanství je součástí vybraných resortních statistik, místo trvalého pobytu je uvedeno jako povinná část statistiky o zemřelých, informace o rodičích či o partnerech jsou mezinárodně sbíranou entitou o vrozených vývojových vadách, informace o omezení či zbavení způsobilosti jsou součástí registru sledujícího užívání drog a návykových látek. Ve všech případech jde o velmi vážné agendy, ve kterých resort zdravotnictví sleduje fakticky nepostradatelné údaje pro řadu agend a dalších státních institucí a také pro vážná mezinárodní hlášení ...“. Obzvláště pak navrhovatelkou rozporovaný údaj o státním občanství a místě a délce trvalého pobytu bezpochyby naplňuje účel zdravotnických registrů spočívající ve sběru informací k hodnocení zdravotního stavu obyvatelstva a jeho vývoje, zejména pak v kritériu sledování incidence, okolností vzniku a šíření společensky závažných nemocí [srov. § 73 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách].

156. Ústavní soud podotýká, že se (nejen) s ohledem na koncepci návrhu na zrušení části zákona o zdravotních službách nezabýval izolovaně ústavností každého jednotlivého údaje obsaženého ve zdravotnických registrech, nýbrž posuzoval ústavnost napadené právní úpravy komplexně, tzn. zabýval se NZIS coby jednotným celostátním informačním systémem veřejné správy (§ 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách), respektive zdravotnickými registry jako jeho součástmi, jež „vytvářejí vzájemně propojenou soustavu“ (§ 72 téhož zákona), v jejich celku. Možnost případného přezkumu konkrétního použití těchto ustanovení z výše uvedených ústavněprávních hledisek v řízení o ústavních stížnostech zůstává nedotčena (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 337 *in fine*).

157. Přesto však v posuzované věci z návrhu a některých z výše uvedených vyjádření vyplynulo, že nejproblematictější část (položku) centralizovaných osobních údajů představuje rodné číslo. Ústavní soud považuje za podstatnou tu skutečnost, že rodné číslo slouží pouze jako propojovací („linkovací“) údaj, který využívá celý zdravotnický systém k propojení mezi různými záznamy o téže osobě v čase. Je potřeba vzít na zřetel, že v současné době stále neexistuje jiný univerzální propojovací údaj, který by byl plně způsobilý nahradit rodné číslo využívané takřka 30 000 poskytovateli zdravotních služeb. Lze v tomto souhlasit s vyjádřením vlády, podle níž „nebude-li existovat nástroj umožňující opakovaná hlášení takového systému propojit na daného jedince, nebude možné hodnotit úspěšnost léčby, dostupnost následné či paliativní péče, ani výsledky v podobě přežití pacientů“.

158. Údaj, jako je rodné číslo, navíc neslouží k identifikaci konkrétních osob, ale pouze jako propojovací údaj, když veškeré výstupy z NZIS jsou reálně agregované, a neumožňují tedy identifikaci konkrétní osoby. Jiný výstup by byl koneckonců v přímém a zjevném rozporu s taxativně vymezeným účelem zdravotnických registrů (§ 73 odst. 1 zákona o zdravotnických službách).

159. U žádného z údajů evidovaných v některém ze zdravotnických registrů Ústavní soud neshledal jeho zjevnou nedůvodnost, respektive nadbytečnost. Jistě by bylo možné představit si i právní úpravu, která by obsahovala podstatně užší rozsah osobních údajů evidovaných v jednotlivých zdravotnických registrech. Takto úžeji vymezený rozsah evidovaných údajů by však nemusel představovat plnohodnotnou a reálnou alternativu k zákonodárcem zamýšleným legitimním cílům – z toho důvodu také Ústavní soud nemohl dospět k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná, a že tudíž neobstojí v rámci druhého kroku testu proporcionality. S ohledem na princip soudního sebeomezení rovněž nepřísluší Ústavnímu soudu posuzovat, zda právní úprava v této oblasti je z hlediska úvah *de lege ferenda* nejvhodnější možnou úpravou.

160. Zbývá posoudit, zda je právní úprava umožňující shromažďování vymezených osobních údajů v NZIS přiměřená *stricto sensu*, tedy zda tato právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími právy i po materiální stránce. Jde konkrétně o střet práva na ochranu osobních údajů pacientů a zdravotnických pracovníků (čl. 10 odst. 3 Listiny) a práva na ochranu jejich zdraví i zdraví jiných osob (čl. 31 Listiny). Je třeba zhodnotit, zda míře omezení prvního zmíněného práva odpovídá i míra uspokojení druhého uvedeného práva, a zda je tedy omezení prvního zmíněného práva přiměřené.

161. Ústavní soud opakovaně připomíná, že ochrana zdraví patří mezi základní hodnoty, které stát musí chránit [nález ze dne 27. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 51/06 (N 171/42 SbNU 471; 483/2006 Sb.), nález ze dne 23. 9. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (N 155/50 SbNU 365), nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17]. Za účelem plnění tohoto pozitivního závazku přitom ústavní pořádek poskytuje zákonodárci relativně široký prostor pro uvážení v tom, jakým způsobem ochranu zdraví zajistit [nález ze dne 14. 10. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 40/06 (N 171/51 SbNU 93; 6/2009 Sb.), nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17]. To se bezpochyby týká i konkrétního provedení právní úpravy zdravotnických registrů, kterým se (nejen) díky sledování způsobu, rozsahu a kvality poskytované zdravotní péče realizuje ústavně zaručené právo na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny. Lze přitom konstatovat, že shromažďování osobních údajů ve zdravotnických registrech (dopadající v zásadě na celou populaci) jednoznačně představuje jeden z případů přesahujících právní sféru jednotlivce, u kterého, jak již v minulosti dovodil Ústavní soud (nález ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17), je s určitými striktními výjimkami založena povinnost státu chránit zdraví i proti vůli dotčených osob.

162. Při poměrování dvou navzájem kolidujících práv nelze shledat neústavnost právní úpravy ani v absenci souhlasu pacienta či nemožnosti tzv. „opt-outu“, popř. v absenci možnosti subjektu zpracování osobních údajů požádat o výmaz shromážděných údajů. Byť by

toto řešení bezpochyby lépe odráželo podstatu a smysl práva na informační sebeurčení, nepředstavuje podle Ústavního soudu absence souhlasu subjektu zpracování osobních údajů rozpor s ústavním pořádkem. Omezení práva na informační sebeurčení shledal v daném případě Ústavní soud za přiměřené, jelikož v případě možnosti „opt-out“, popř. možnosti výmazu již shromážděných údajů na žádost subjektu osobních údajů či dokonce povinného souhlasu se zpracováním údajů, by jednotlivé zdravotnické registry neposkytovaly kvantitativně i kvalitativně relevantní zdroj dat. To by s největší pravděpodobností bylo v konečném důsledku proti jejich samotnému smyslu a účelu. Na základě těchto dat (jejichž míru neúplnosti přitom nelze jasně předvídat) by pak vznikaly v různé míře neúplné, respektive zkreslené závěry, což by se nakonec odrazilo v nesprávném hodnocení jednotlivých parametrů zdravotní péče. Pouze podpůrně Ústavní soud uvádí, že výjimka z tzv. „práva na výmaz“ rovněž odpovídá koncepci nařízení, podle jehož čl. 17 odst. 3 písm. c) se právo na výmaz neuplatní tehdy, je-li zpracování údajů nezbytné z důvodů veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví.

163. Jako podstatné při posuzování proporcionality *sensu stricto* vnímá Ústavní soud i to, že zdravotnické registry jsou podle napadené zákonné úpravy koncipovány jako neveřejné, v čemž se posuzovaná věc zásadním způsobem liší od úpravy posuzované v nález ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12, která se týkala veřejného registru zdravotnických pracovníků.

164. Při vzájemném poměřování střetu dvou výše uvedených práv rovněž nelze nevidět určující povahu práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), kterému sice velmi podstatným, ale z hlediska významu jiného ústavně chráněného zájmu přiměřeným způsobem ustupuje právo na ochranu osobních údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny) zahrnující v sobě i právo na informační sebeurčení. Podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, je totiž právě zajištění ochrany životů a zdraví základní povinností státu; tato povinnost přitom zavazuje stát nejen v době mimořádných stavů. Ústavní soud na tomto místě připomíná svůj dřívější závěr, podle něhož „ochrana lidské svobody bez ochrany lidského života, zdraví a životního prostředí, které život i jeho svobodu umožňuje, by postrádala smysl“ (nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17).

165. K námitce neexistence dostatečných záruk moderní kybernetické bezpečnosti osobních údajů Ústavní soud uvádí, že tyto záruky skutečně nejsou přímo zákonem o zdravotních službách upraveny. To však neznamená, že by nevyplyvaly z právního řádu jako celku, popř. z právních aktů unijního práva. Je namístě uvést zejména nařízení, které v čl. 32 upravuje otázku zabezpečení zpracování osobních údajů a které dopadá rovněž na údaje obsažené ve zdravotnických registrech. Z čl. 32 odst. 1 tohoto nařízení pro Ústav coby správce osobních údajů vyplývá mj. obsáhlá povinnost provést vhodná technická a organizační opatření, aby zajistil úroveň zabezpečení odpovídající danému riziku, případně včetně pseudonymizace a šifrování osobních údajů, dále aby zajistil neustálou důvěrnost, integritu, dostupnost a odolnost systémů a služeb zpracování, včetně procesu pravidelného testování, posuzování a hodnocení účinnosti zavedených technických a organizačních opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování. Z vyjádření Ústavu (viz bod 70) pak vyplývá, že provozní bezpečnost NZIS je zajištěna mimo jiné sadou technických nástrojů pro sledování a vyhodnocování provozu, správy logů, odpovídající standardům ISO 27001, ISO/IEC 27001:2013 a ISO 10001:2007 a je v souladu s vyhláškou o kybernetické bezpečnosti. Nelze tedy přisvědčit tomu, že by jediným standardem, podle něhož je NZIS zabezpečen, byla „obecná“ ISO 10001:2007.

166. Je-li někdy uváděno (viz bod 96), že pro zajištění dodržování pravidel stanovených zákonem o zdravotních službách nelze spoléhat na efektivitu správního trestání podle nařízení, a to s ohledem na právní úpravu § 61 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů (upuštění od potrestání), je třeba uvést, že toto upuštění od uložení správního trestu se

vztahuje toliko na orgány veřejné moci nebo veřejné subjekty (nikoliv tedy plošně na všechny subjekty), a je navíc plně v souladu s čl. 83 odst. 7 nařízení (srov. VLACHOVÁ, B., MAISNER, M. Zákon o zpracování osobních údajů. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 126).

167. Z hlediska slučitelnosti napadené zákonné úpravy s ústavním pořádkem je pak nerozhodné, zda výše uvedené povinnosti plynou pro Ústav, popř. i pro příslušné osoby nakládajícími s osobními údaji ze zdravotnických registrů, ze zákona o zdravotních službách, anebo z přímo použitelného právního aktu Evropské unie. Naopak duální zakotvení téže povinnosti by za určitých předpokladů mohlo být v rozporu s pojetím bezprostřední použitelnosti unijního nařízení [srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 17. 6. 1972 ve věci *Orsolina Leonesio vs. Ministero dell'agricoltura e foreste* (C 93-71)].

168. Ústavní soud si je vědom toho, že v oblasti ochrany osobních údajů, včetně těch obsažených v NZIS, se uplatňuje v České republice rovněž právo Evropské unie (zejména viz nařízení). Z toho důvodu také Ústavní soud nepřehlédl obsah práva na ochranu osobních údajů podle čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie (viz bod 129). Byť čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie obsahuje v porovnání s čl. 10 odst. 3 Listiny relativně specifikovaná kritéria na ochranu osobních údajů, nelze konstatovat ani na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie, že by *en bloc* poskytoval vyšší standard ochrany, než je tomu v případě práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 odst. 3 Listiny. Kritéria zpracování osobních údajů vymezená v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie lze výkladem podle tohoto ustanovení i bez nutnosti jeho přímého použití identifikovat i v čl. 10 odst. 3 Listiny. Bez kritérií obdobných čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie by koneckonců bylo právo podle čl. 10 odst. 3 Listiny fakticky vyprázdněno.

169. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud podotýká, že jak Listina základních práv Evropské unie, tak Listina počítají s možností zpracování osobních údajů bez souhlasu dotčené osoby, děje-li se tak na základě oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Ani na případné omezení tohoto práva neklade Listina základních práv Evropské unie vyšší požadavky než ústavní pořádek České republiky. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie totiž platí, že omezení daného práva „musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod“ a že „při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“. Ochrana života a ochrana zdraví, s nimiž může právo na informační sebeurčení kolidovat, jsou přitom hodnotami, které Listina základních práv Evropské unie v čl. 2 a 35 výslovně uznává. Závěr o ústavní konformitě napadené právní úpravy je proto v souladu s požadavkem čl. 53 Listiny základních práv Evropské unie na zachování (neomezení nebo narušení) – v důsledku jejího uplatnění – úrovně ochrany, kterou zná ústavní pořádek České republiky.

170. V návaznosti na předchozí bod Ústavní soud ke vztahu napadené právní úpravy k obsahu nařízení, zejména pak k té jeho části, kde je formulován požadavek „přiměřenosti“, zastává názor, že ani z právní úpravy nařízení nelze z hlediska přiměřenosti zpracování osobních údajů [viz čl. 5 odst. 1 písm. c)] dovodit vyšší standard ochrany, než jaký vyplývá z Listiny, když uvedený požadavek je její imanentní součástí [srov. bod 168 a též nálezy ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/17 (N 202/103 SbNU 9; 552/2020 Sb.)].

171. Navrhovatelce Ústavní soud nemůže přisvědčit ani v námitkách směřujících proti právní úpravě Národního registru hrazených zdravotních služeb, obsažené v § 77a zákona o zdravotních službách. Jakkoli se systém úhrad zdravotní péče odvíjí od systému veřejného zdravotního pojištění a je svěřen zdravotním pojišťovnám, a to včetně zajištění dostupnosti hrazené péče i financování smluvní sítě poskytovatelů zdravotních služeb, nelze současně přehlížet, že podle § 10 odst. 1 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení

ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo zdravotnictví ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém. Lze přitom souhlasit s VZP, která ve svém vyjádření (viz shora bod 78) poukázala na skutečnost, že podle zákona č. 48/1997 Sb. je to právě ministerstvo, které v procesu stanovení mechanismů úhrad zdravotní péče z veřejného pojištění má nepominutelnou úlohu orgánu veřejné moci, který vymezuje veřejný zájem „na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění“ (§ 17 odst. 2), k čemuž potřebuje odpovídající (nezkreslená) data. Navrhovatelka nadto v návrhu předkládá poněkud vnitřně rozpornou argumentaci, když na jedné straně neshledává důvod, proč by tyto údaje měly být k dispozici ministerstvu, na straně druhé zpochybňuje možnost, aby dohled nad úhradami či tvorbou úhradových mechanismů byl „vyveden“ z politicky vedeného ministerstva „na nepříslušný statistický úřad“. Ústavní soud se proto omezí na konstatování, že na zvoleném „modelu“ nespátňuje zjevné ústavněprávní nedostatky, jelikož ministerstvo má v souladu s čl. 31 Listiny za úkol centrální sledování vývoje, kvality a (regionální) dostupnosti zdravotní péče, neboť – jak plyne z práv obsažených v uvedeném článku Listiny – každý občan má právo na rovný přístup ke srovnatelně kvalitní zdravotní péči.

172. Ani u § 71a, 71b a 71c zákona o zdravotních službách, o které navrhovatelka svým podáním ze dne 12. 5. 2020 rozšířila petit svého návrhu na zrušení části zákona o zdravotních službách, neshledal Ústavní soud protiústavnost z důvodů výše uvedených. Hlavní důvod, proč navrhovatelka jejich zrušení požaduje, koneckonců spočívá v tom, že „tvoří ucelený soubor pravidel, z něhož lze vytrhávat jednotlivá ustanovení bez dopadu na celek jen obtížně“.

173. Z právě pojednaných důvodů současně Ústavní soud neshledal ústavněprávní nedostatky ani na právní úpravě Národního registru poskytovatelů obsažené v § 74 a 75 zákona o zdravotních službách. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona o zdravotních službách má tento registr „sloužit pro identifikaci poskytovatelů zdravotních služeb, například zdravotním pojišťovnám při navazování smluvních vztahů, zejména však bude sloužit krajským úřadům a samotným poskytovatelům v procesu registrace, tedy vydávání oprávnění k poskytování zdravotních služeb“. Tomu odpovídá i rozsah v něm shromažďovaných údajů (§ 74 odst. 1 a 2 zákona o zdravotních službách). Identifikační údaje poskytovatele zdravotních služeb a údaje o odborném zástupci tento registr obsahuje pouze v rozsahu uvedeném v rozhodnutí o oprávnění k poskytování zdravotních služeb [§ 74 odst. 1 písm. a)]. Obsah Národního registru poskytovatelů je veřejně přístupný na internetových stránkách ministerstva, avšak – mimo jiné – s výjimkou adresy místa trvalého nebo hlášeného pobytu a data narození fyzické osoby a stejnopisu rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb a jeho změn [§ 74 odst. 3 písm. a) body 1 a 2].

IX. Závěr

174. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl tak, že návrh na zrušení napadených ustanovení zákona o zdravotních službách podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť neshledal jejich rozpor s ústavním pořádkem.

175. Návrh na zrušení § 41a odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným (viz bod 111).

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Disentuji touto formou proti výroku I a jemu odpovídajícímu odůvodnění nálezu, přičemž respektuji procesní stav (popsaný v bodě 99), za něhož z důvodu epidemiologické situace plénium Ústavního soudu upustilo od konání ústního jednání a spokojilo se s písemnými vyjádřeními k předmětu přezkumu. Přesto mne rozhodnutí i argumentace většiny pléna nepřesvědčily a domnívám se, že nastavení Národního zdravotnického informačního systému (NZIS) v té podobě, jak to učinil zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon“), z pohledu ústavního přezkumu nemělo obstát. Nevyhrazuji si prostor na detailní námitky vůči jednotlivým napadeným ustanovením zákona či jejich částem, zejména z hlediska ochrany soukromí fyzických osob; v tomto ohledu odkazuji na disenty svých kolegů. Domnívám se, že úhel pohledu pléna Ústavního soudu na předmětnou úpravu byl pohříchu „nastaven“ – v rámci testu proporcionality, jenž je jádrem přezkumu – bezvýhradným akceptem legitimního cíle právní úpravy, který je v podstatě ztotožněn s taxativním vymezením účelů NZIS v § 70 odst. 1 zákona a účelů zdravotnických registrů v § 73 odst. 1 zákona (viz zejména body 145 až 149 nálezu).

Plénium Ústavního soudu totiž představuje (právníkové) veřejnosti tezi, kterou lze jen velmi obtížně pokládat z písemných vyjádření za ověřenou a koncepčně odvětvově správnou. Uvádí, že (bod 149) „efektivita informačního systému, respektive jeho přínos pro sledovaný účel je v zásadě o to vyšší, o co větší množství nejrozumnějších dat takový informační systém obsahuje. Jinými slovy, Ústavní soud nepřehlídí, že využitelnost a spolehlivost (*reliability*) datové analýzy striktně odpovídá množství a reprezentativnosti analyzovaných datových vstupů. Má-li tedy sledovaný cíl napadené právní úpravy mít možnost být reálně naplněn, nelze *a priori* odmítat možnost využít co nejširší a nejobsáhlejší data nejen o konkrétních pacientech, ale i jejich rodinných příslušnících, stejně jako o dalších potenciálně relevantních skutečnostech (...) Nástroje upravené v napadených ustanoveních zákona (...) jsou přitom způsobilé zákonodárcem zamýšleného cíle dosáhnout“.

Takto Ústavní soud vnímá NZIS, potažmo zdravotnické registry. Čím více, tím lépe, „ochrana-neochrana, souhlas-nesouhlas“. Chci však abstrahovat od účelů dílčích a ptám se jen po tom základním: kdo je vlastně schopen takto uspořádaný systém zdravotnických – a jiných – údajů využít? Jistě, dílčí data o zdravotním stavu jednotlivce si vyžádá onen „oprávněný pracovník“. Ale tento komplexně pojatý celek, daný k dispozici? To je již otázka filozofie sběru dat, práce s nimi, jakož i kreační informačních systémů a algoritmů. Nedá mi neuvést v těchto souvislostech korporací IBM spravovaný systém umělé inteligence (databázi, platformu) Watson, jenž je již několik let mezinárodně využíván k bohu libým lékařským účelům a jehož datový obsah se, zcela v souladu s výše citovanou filozofií, stále rozšiřuje a zdokonaluje i ve jménu účelů dalších.

Kromě konstatování, že návrh neměl být zamítnut, mi nyní zbývá jen (zdánlivě předčasná) otázka, zda nám v budoucích letech budou pomáhat lékaři a Watson, nebo již stále více Watson – a také ještě lékaři.

2. Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka k výroku i odůvodnění nálezu

1. Uplatňujeme vůči výroku a odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. K tomuto závěru nás vedou následující okolnosti.

2. Předně se domníváme, že pro jakékoliv meritorní rozhodnutí v této věci bylo nezbytné provést dokazování a za tím účelem mělo proběhnout původně plánované ústní

jednání před soudem. Jakkoliv totiž v rámci prováděného testu proporcionality nepochybujeme o splnění prvního kroku (tzn. vhodnosti), bylo nutno při hodnocení potřebnosti či nezbytnosti stávajícího rozsahu shromažďovaných informací přezkoumat, zda shromažďování všech těchto informací je skutečně nezbytné. K poctivému zodpovězení této otázky však Ústavní soud neměl dostačující podklady.

3. Plenárnímu nálezu především vytýkáme, že se Ústavní soud k této věci postavil značně rezervovaně až defenzivně, a nenaplnil tak svůj Ústavou stanovený úkol a povinnost ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Namísto toho, aby pečlivě přezkoumal, zda jednotlivé informace, které předmětné registry o jednotlivcích vyžadují, jsou skutečně nezbytné pro naplnění zákonem stanoveného účelu ochrany veřejného zdraví, totiž zodpověděl tuto otázku „z jedné vody načisto“ ve vztahu ke všem požadovaným údajům a bez jakéhokoli podrobnějšího zkoumání. Test proporcionality je však založen právě na tom, že Ústavní soud neustrne u akceptování legitimacy sledovaného cíle, nýbrž pokračuje dále ve zkoumání toho, zda tohoto cíle nebylo možno dosáhnout i šetrnějším způsobem, kterým by byla méně zasažena jiná základní práva. V tomto ohledu je však plenární nález velmi povrchní: ve skutečnosti se z něj totiž dozvíme zejména jen to, že sledovaný cíl je legitimní, neboť spočívá ve zlepšování podmínek pro poskytování zdravotní péče (bod 148), a čím více nejrůznějších dat systém obsahuje, tím lze od něj očekávat vyšší efektivitu (bod 149).

4. Splnění tohoto kroku testu proporcionality spočívajícího v jeho vhodnosti však nemůže vést k závěru, že „má-li sledovaný cíl napadené právní úpravy mít možnost být reálně naplněn, nelze *a priori* odmítat možnost využít co nejširší a nejobsáhlejší data nejen o konkrétních pacientech, ale i jejich rodinných příslušnících, stejně jako o dalších potenciálně relevantních skutečnostech“ (bod 149). Tento závěr totiž ve svých důsledcích není ničím jiným než jakýmsi „bianko šekem“ vystaveným zákonodárci ke shromažďování prakticky libovolných osobních údajů. Role Ústavního soudu by však měla spočívat ve velmi důsledné kontrole toho, zda shromažďování těch kterých konkrétních informací je skutečně nezbytné.

5. Právě v této roli však Ústavní soud podle našeho názoru selhal. K námitce navrhovatelky o neústavnosti velké šíře zpracovávaných údajů totiž většina pléna pouze uvedla, že v rámci kritéria potřebnosti si Ústavní soud položil otázku, zda je možno dosáhnout sledovaného cíle i šetrnějším způsobem s použitím menšího množství údajů, a na tuto otázku odpověděl záporně (bod 154). Nijak však nevysvětlil, na základě čeho dospěl k tak jednoznačnému závěru. Pouhé bezvýhradné ztotožnění se s jednou větou z vyjádření ÚZIS (bod 155) za skutečnou argumentaci hodnou Ústavního soudu totiž nemůžeme považovat.

6. Nemáme samozřejmě pochybnost o tom, že ochrana veřejného zdraví je důležitým a legitimním účelem pro shromažďování osobních údajů. I přes tento obecný legitimní účel však nelze přehlédnout, že z pohledu ochrany tak důležitých základních práv, jako jsou právo na ochranu soukromí, na ochranu osobních údajů a na informační sebeurčení, neobstojí akceptace závěru, že se Ústavní soud vůbec nebude zabývat důvody a relevancí požadavků na konkrétní – a s tematikou zdravotního stavu velmi pochybně propojitelná – data (jako třeba, zda je dítě osvojeno zrušitelně či nezrušitelně, jaká má daná osoba další občanství, než je občanství české, kde byl uzavřen sňatek a registrované partnerství, anebo osobní údaje registrovaného partnera apod.). Ostatně Ministerstvo zdravotnictví vůbec nereagovalo na výzvu Ústavního soudu k bližšímu vysvětlení důvodu shromažďování jednotlivých informací a jiné instituce (například ÚZIS) formulovaly svoje odpovědi natolik obecně, že ke konkrétním otázkám Ústavního soudu po účelu jednotlivých požadavků na propojení osobních údajů s citlivými zdravotními údaji nesdělily nic relevantního. Právě k vyjasnění těchto sporných otázek mělo také sloužit ústní jednání, které jsme opakovaně žádali. V této souvislosti je totiž třeba poukázat i na okolnost, že právě díky možnosti digitálního propojení a pospojování řady citlivých osobních údajů, například ohledně osobního a rodinného statusu,

s ještě citlivějšími osobními údaji o zdravotním stavu (například o duševním zdraví, dědičných či sexuálně přenosných nemocech) je jednotlivce, povinně vedený ve zdravotnických databázích, vystaven mimořádně silnému potenciálnímu zásahu do svého soukromí.

7. Navíc, na rozdíl od řady srovnatelných evropských zemí, není dotčené osobě umožněno svá data chránit a zakázat státu, aby je využíval, což se v zahraničí děje zpravidla formou tzv. *opt outu*, tedy možnosti „vystoupit“ z příslušného systému. To má velký význam jak pro jednotlivce, který svá data nechce sdílet, tak preventivně i pro systém, který to nutí k větší obezřetnosti a povinnosti přesvědčovat jednotlivce, že shromažďuje jen nutná data a že se dobře stará o jejich zabezpečení. U nás je však jediná možnost jednotlivce, jak se vyhnout sdílení svých nejcitlivějších zdravotnických údajů, paradoxně vůbec nechodit k lékaři – se všemi z toho plynoucími zdravotními riziky.

8. Pro ochranu osobních dat (navíc tak citlivého charakteru, jako jsou statusové informace spojené se zdravotními údaji) je přitom třeba bedlivě dbát pokynů ústavodárce podle čl. 4 Listiny. Rozsah zpracovávaných osobních údajů musí být omezen na to, co je nezbytné pro dosažení účelu zásahu do tohoto práva. NZIS je veden „za účelem získání informací o rozsahu a kvalitě poskytovaných zdravotních služeb, pro řízení zdravotnictví a tvorbu zdravotní politiky, včetně zajištění transparentnosti poskytování a financování zdravotních služeb, zajištění rovného přístupu k zdravotním službám a hodnocení indikátorů kvality a bezpečnosti zdravotních služeb“. Účely zdravotnických registrů jakožto součástí NZIS jsou pak uvedeny v § 73 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

9. Jak již bylo zmíněno výše, respektujeme, že tam uvedené účely omezení jsou legitimní. Z požadavku účelového omezení a minimalizace zásahu do práva na soukromí by však měla vždy vyplývat též vazba mezi sledovaným legitimním účelem a jemu odpovídajícím nezbytným rozsahem zpracování osobních údajů. Není přitom zřejmé (ani z důvodové zprávy, ani z vyjádření vlády či ÚZIS), jaká data jsou pro jaký účel nezbytná a za jakých okolností jsou použitelná. V návaznosti na takovou koncepci by navíc mohlo být také stanoveno, že pro účely statistiky a vědy či výzkumu je možné použít např. pouze data anonymizovaná nebo pseudoanonymizovaná, že k určitým datům je možno přistupovat pouze za určitým účelem a může tak činit pouze omezený okruh subjektů či osob. K některému účelu by pak bylo možno např. použít i data ze základních registrů, k jinému nikoliv. Samotná existence zdravotnického registru je dle našeho názoru v zákoně uvedenými účely odůvodněna, ale pouhé plošné uvedení rozsahu zpracování a pouhé vyjmenování účelů, k jakým mohou být všechna obsažená (a další poskytnutá) data využita, nenaplnuje zásadu proporcionality již v jeho druhém kroku (potřebnost) a nevede k sebeomezení správce dat minimalizovat zásahy do soukromí dotčených osob.

10. Rozhodnutí většiny pléna připouští, že jeden z kroků testu proporcionality spočívá v tom, že se posuzuje nezbytnost zásahu do základního práva. K tomu se však v odůvodnění pouze uvádí, že „u žádného z údajů evidovaných v některém ze zdravotnických registrů Ústavní soud neshledal jeho zjevnou nedůvodnost, resp. nadbytečnost. Jistě by bylo možné představit si i právní úpravu, která by obsahovala podstatně užší rozsah osobních údajů evidovaných v jednotlivých zdravotnických registrech. Takto úžeji vymezený rozsah evidovaných údajů by však nemusel představovat plnohodnotnou a reálnou alternativu k zákonodárcem zamýšleným legitimním cílům“ (bod 159). Tímto závěrem se plenum vypořádalo v jediném (!) odstavci s pochybami, zda opravdu všechny shromažďované údaje jsou nezbytné, aniž by však soud obdržel od zúčastněných státních orgánů vysvětlení na konkrétní otázky, které jim položil a které se týkají sporných informací, a vedl konkrétní úvahu k jednotlivým do databází zařazeným osobním údajům.

11. Navíc, považujeme tento odstavec za obsahově odporující závěru obsaženému v bodu 156, kde je uvedeno, že se Ústavní soud „(nejen) s ohledem na koncepci návrhu na zrušení části zákona o zdravotních službách nezabýval izolovaně ústavností každého jednotlivého údaje obsaženého ve zdravotnických registrech, nýbrž posuzoval ústavnost napadené právní úpravy komplexně, tzn. zabýval se NZIS coby jednotným celostátním informačním systémem veřejné správy (§ 70 odst. 1 zákona o zdravotních službách), resp. zdravotnickými registry jako jeho součástmi, jež „vytvářejí vzájemně propojenou soustavu“ (§ 72 téhož zákona), v jejich celku. Možnost případného přezkumu konkrétního použití těchto ustanovení z výše uvedených ústavněprávních hledisek v řízení o ústavních stížnostech zůstává nedotčena“. Většina pléna tak na jedné straně konstatuje, že se vůbec nezabývala ústavností jednotlivých údajů, které jsou v systému shromažďovány, avšak na straně druhé přesto uvedla, že žádný z těchto údajů není evidován zjevně nedůvodně. Máme za to, že tato tvrzení vedle sebe logicky nemohou obstát: buď se totiž Ústavní soud důvodností shromažďovaných údajů vůbec nezabýval, anebo u žádného z nich neshledal zjevnou nedůvodnost.

12. Mít „všeobjímající a vševedoucí“ databázi je pro stát nepochybně velmi výhodné a je způsobilé dosáhnout vytyčených cílů informovanosti o zdravotních službách a zdravotním stavu populace. Kritérium testu proporcionality, označované jako „nezbytnost“, však nelze odbýt pouhým konstatováním, že chyběl-li by v databázi jakýkoliv jeden údaj, nejednalo by se o „plnohodnotnou a reálnou alternativu“ (bod 159). Zprv si lze zcela jistě představit, že pokud by řada konkrétních údajů chyběla (např. údaj o tom, zda je osoba v manželském svazku či nikoliv, zda se narodila v České republice či nikoliv, jaký stupeň osvojení má ve vztahu ke svým rodičům), tak by mnohé ze sledovaných účelů byly dosaženy stejně plnohodnotně (některé skutečně možná méně, ale pak jsme opět u otázky správného navázání jednotlivých účelů a rozsahu zpracování pro daný účel). Účelem však není mít databázi, která bude „vědět co nejvíce“, nýbrž zákonodárce (a tím spíše pak Ústavní soud!) musí k problému přistupovat přesně z opačné pozice: podle logiky, „co už tam nezbytně být nemusí, a přesto bude zachována srovnatelná funkčnost“. Rozhodným kritériem proto nemá být to, je-li zpracování osobních údajů „zjevně nedůvodné“ (bod 159), nýbrž je-li nezbytné pro dosažení účelu – požadovaný osobní údaj tedy nemusí být zjevně nedůvodný, ale zároveň může být pro dosažení účelu zbytný. Právě v tom totiž spočívá podstata druhého kroku prováděného testu proporcionality, na který však bohužel většina pléna zcela rezignovala.

13. Ze všech účelů, které jsou v zákoně vymezeny (§ 70 odst. 1 a § 73 odst. 1), se nabízí jediný účel, který by zřejmě odůvodňoval potřebu identifikovat konkrétní pacienty [§ 73 odst. 1 písm. c)]. Všechny ostatní účely je však možné podle našeho názoru dosáhnout na základě analýzy více či méně agregovaných dat (tj. anonymizovaných údajů, které budou pro ten který účel zahrnovat různý rozsah informací) – někdy půjde o více socio-demografická data pacienta, někdy např. o rodinnou anamnézu, ale nikdy k tomu nebude nutné znát spoustu dalších zbytných informací – včetně jednoznačných identifikátorů (jímž je rodné číslo dotčené osoby) k tomu. Řešením by např. mohlo být, aby kmenová data v původní neanonymní podobě byla pouze u poskytovatelů zdravotní péče nebo pojišťoven a statistický ústav by z nich dostával již jen příslušné soubory dat bez konkrétní identifikace pacienta. Zásadní problém tak spatřujeme v tom, že zákon udává celou řadu účelů pro NZSI jako celek i pro jednotlivé zdravotnické registry. Rozsah zpracování osobních údajů přitom není dostatečně jednoznačně navázán na konkrétní účely, takže není dost dobře myslitelné ani vytvoření jakýchkoliv dalších záruk pro zpracování, jelikož systém je nastaven tak, že NZSI obsahuje „vše“ a statistický ústav data může používat zcela volně ke všem vyjmenovaným účelům bez ohledu na to, zda se jedná o nejcitlivější data konkrétní osoby (například o její sexualitě či genetických vadách).

14. Takovýto soubor informací, z nichž lze zjistit tolik údajů o každé osobě, je potenciálně zneužitelným nástrojem pro ovládnutí konkrétního života jednotlivce. V posuzovaném zákoně přitom absentují dostatečné záruky, resp. způsoby pro zajištění práv subjektů údajů. Ze zákona kupř. není jasné, jaké jsou mechanismy pro uplatnění práv, kdo za co odpovídá, kdo a jak postupuje při výkonu práv, kdo poskytuje dotčeným jednotlivcům (tedy subjektům údajů ve smyslu GDPR) informace o zpracování, jakým způsobem je možné vykonat právo na opravu nepřesných či neaktuálních údajů, podat námitku proti zpracování atd. Pokud by takovéto zpracování a sdílení osobních údajů prováděly soukromé osoby, byly by v postavení tzv. společných správců osobních údajů a jako takovým by jim z GDPR plynula povinnost stanovená v čl. 26: „Společní správci mezi sebou transparentním ujednáním vymezí své podíly na odpovědnosti za plnění povinností podle tohoto nařízení, zejména pokud jde o výkon práv subjektu údajů, a své povinnosti poskytovat informace uvedené v článcích 13 a 14...“. Posuzovaná právní úprava však nestanoví ani tyto minimální požadavky, přičemž stát by měl být zavázán k ochraně osobních dat podobně jako soukromí zpracovatelé ve smyslu GDPR, neboť z hlediska potenciality zásahu do základních práv osoba zpracovatele není rozhodujícím faktorem. Například princip transparentnosti – tzn. jednotlivci (subjekty údajů) by měli být vždy informováni o zpracování osobních údajů – zákon žádným způsobem neřeší a celé zpracování je pro ně netransparentní.

15. Problematické z hlediska dostatečných záruk je také široké oprávnění přístupu k osobním údajům pro „oprávněného pracovníka“ dle definice obsažené v § 73 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Obecně by osobní údaje měly být zpracovávány na principu, že má údaj dostat jen ten, kdo věrohodně prokáže potřebu přístupu ke konkrétně specifikovanému údaji (*need-to-know*), což ale v zákoně explicitně není uvedeno, zákon nestanoví dostatečně konkrétní požadavky na to, kdo je oprávněným pracovníkem a nechává v zásadě na uvážení statistického ústavu, komu přístup umožní a komu nikoliv (opět zcela netransparentně).

16. Pro většinu pléna bohužel nebylo určitým signálem k větší ostražitosti ani negativní vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů k napadenému zákonu, podle něhož též neexistují dostatečné záruky k ochraně práva na ochranu osobních údajů a soukromí dotčených osob, které by měly být promítnuty do zpracování osobních údajů v řadě požadavků vyplývajících z platné úpravy ochrany osobních údajů jak na vnitrostátní, tak i na evropské úrovni. Úřad pro ochranu osobních údajů připomněl, že řada komerčních i jiných subjektů využívá či má zájem využívat tzv. profilování, tedy rozlišování, které může být založeno i na využívání zdravotních údajů – při sjednávání úvěru či pojištění, hledání zaměstnání. Historie rovněž ukazuje, že jednotlivci byli v minulosti a stále jsou předmětem společenské stigmatizace ve spojení například s psychickým či mentálním postižením.

17. Shrnujeme tedy, že většina Ústavního soudu tím, že fakticky vůbec nepřistoupila k provedení druhého kroku testu proporcionality (tzn. zejména nezkoumala nezbytnost shromažďování jednotlivých osobních údajů pro účely zdravotnických registrů a nezabývala se možnostmi alternativních šetrnějších způsobů shromažďování dat) a uspokojila se akceptací ústavnosti napadené úpravy v její komplexnosti (bod 156), podle našeho názoru nedostála své povinnosti Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy).

18. Právě v otázce ochrany soukromí přitom bývá často „d'ábel skryt v detailu“, a proto je třeba vždy pečlivě dbát a velmi konkrétně zkoumat jednotlivosti, aby nebylo jednotlivci zasahováno do jeho soukromí více, než je nezbytně nutné. Postup, kdy Ústavní soud hodnotí napadený zákon (resp. jeho některou část) jako celek a poté jeho dílčí ustanovení, je přitom zcela obvyklý, a proto i v této věci Ústavnímu soudu nic nebránilo, aby i při akceptaci systému jako celku přezkoumal (a případně zrušil) jeho některé dílčí parametry, včetně prohloubení jeho vazby na Listinu základních práv Evropské unie.

19. V rámci fungující dělby moci je nezadatelnou povinností Ústavního soudu kontrolovat zákonodárce (a také exekutivu) a tato kontrola musí být založena nejen na

vzájemné spolupráci a respektu, ale také na nezbytné ostražitosti až nedůvěře. Základním účelem existence Ústavního soudu je totiž ochrana základních práv jednotlivce, která spočívá mimo jiné v detailní kontrole všech jejich jednotlivých potenciálních porušení; je nám proto velmi líto, že v této věci Ústavní soud své povinnosti ochránce práv jednotlivce nedostál.

Č. 208**Ústavně konformní výklad § 142 občanského soudního řádu v řízeních
majících povahu *iudicii duplicis*
(sp. zn. I. ÚS 262/20 ze dne 10. listopadu 2020)**

V řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví musí být vlastnické právo každého ze spoluvlastníků v souladu s článkem 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod chráněno stejnou měrou. Ustanovení § 142 o. s. ř. je proto třeba interpretovat tak, že plný úspěch a neúspěch procesních stran ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. lze poměřovat pouze tehdy, zamítá-li soud návrh na zrušení spoluvlastnictví (za podmínek upravených § 1140 odst. 2 občanského zákoníku). Jinak, vyhoví-li návrhu na zrušení spoluvlastnictví a rozhoduje-li dále o způsobu jeho vypořádání, je na procesní úspěch jednotlivých účastníků, majících v řízení s povahou *iudicii duplicis* totožné postavení žalobce i žalovaného, třeba pohlížet jako na částečný (stejný) a zásadně nepřiznat náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků podle § 142 odst. 2 o. s. ř., ledaže konkrétní okolnosti věci výjimečně odůvodňují postup podle § 142 odst. 3 o. s. ř.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce Tomáše Lichovníka a soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatele RNDr. Ondřeje Šebka, Ph.D., zastoupeného Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, se sídlem v Praze 1, Opletalova 1015/55, proti výrokům II, III a IV rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 15 Co 295/2019-548 ze dne 17. 10. 2019, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře jako účastníka řízení a prof. RNDr. Martina Mihaljeviče, CSc., zastoupeného JUDr. Davidem Černým, advokátem, se sídlem v Praze 8, Nad Šutkou 1811/12, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Výroky II, III a IV rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 15 Co 295/2019-548 ze dne 17. 10. 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na ochranu vlastnictví podle článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výroky II, III a IV rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře č. j. 15 Co 295/2019-548 ze dne 17. 10. 2019 se ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Stěžovatel se v řízení před Ústavním soudem domáhá zrušení výše uvedených výroků rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „odvolací soud“), kterými bylo v řízení o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ke specifikovaným nemovitým věcem, vedeném k žalobě stěžovatele u Okresního soudu v Táboře (dále jen „nalézací soud“) pod sp. zn. 11 C 120/2015, rozhodnuto o nákladech řízení. Napadenými

výroky byly podle stěžovatelova názoru porušeny čl. 95 odst. 1 Ústavy, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Řízení před obecnými soudy

2. Nalézací soud rozsudkem č. j. 11 C 120/2015-468 ze dne 10. 5. 2019, ve znění doplňujícího rozsudku č. j. 11 C 120/2015-506 ze dne 8. 7. 2019, podílové spoluvlastnictví stěžovatele a vedlejšího účastníka zrušil a určil, které z dotčených nemovitých věcí se přikazují do výlučného vlastnictví kterého z původních spoluvlastníků; dále nalézací soud uložil vedlejšímu účastníku zaplatit stěžovateli přiměřenou náhradu ve výši 89 980 Kč. O náhradě nákladů řízení rozhodl nalézací soud tak, že stěžovatel je povinen zaplatit státu 5 495 Kč (výrok V), vedlejší účastník 495 Kč (výrok VI), a konečně rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo (výrok VII), neboť stěžovatel byl v řízení úspěšný co do zrušení spoluvlastnictví, nikoli již co do způsobu jeho vypořádání; nalézací soud proto postupoval podle § 142 odst. 2 občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“).

3. Odvolací soud k odvolání obou účastníků řízení (vedlejšího účastníka pouze proti výroku o povinnosti k náhradě nákladů řízení, stěžovatele i do merita) rozsudek nalézacího soudu (až na drobné odchylky) v meritu potvrdil (výrok I napadeného rozsudku). Napadenými výroky II, III a IV rozsudku rozhodoval odvolací soud o náhradě nákladů řízení; změnil výroky V a VI rozsudku nalézacího soudu tak, že stěžovatel je povinen nahradit sám celé náklady řízení státu ve výši 5 990 Kč (výrok II). Dále odvolací soud změnil rozhodnutí o povinnosti k náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení – stěžovateli bylo uloženo zaplatit vedlejšímu účastníku na náhradě nákladů řízení 365 075,41 Kč za řízení před nalézacím soudem (výrok III) a 62 454,15 Kč na náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok IV).

4. Odvolací soud ve vztahu k napadeným výrokům III a IV rozsudku vyšel z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (dále též „dovolací soud“), podle které je třeba vystihnout podstatu sporu mezi účastníky řízení (spoluvlastníky), k níž bylo vedeno dokazování, bez ohledu na to, který z nich podal žalobu. Na zrušení spoluvlastnictví panovala mezi účastníky shoda, sporný byl způsob vypořádání zrušeného spoluvlastnictví, které se nakonec uskutečnilo podle návrhu vedlejšího účastníka. Vedlejšímu účastníku tak podle odvolacího soudu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení podle § 142 odst. 1 o. s. ř.; zároveň neshledal důvody pro výjimečný postup podle § 150 o. s. ř., neboť stěžovatel po celou dobu řízení setrval na svém stanovisku, že všechny nemovité věci mají být pro nedělitelnost celku přikázány do jeho výlučného vlastnictví. Stejnou logiku (hledisko úspěchu ve věci) pak odvolací soud v souladu s § 148 odst. 1 o. s. ř. uplatnil i ve vztahu k vzniklým nákladům státu (výrok II).

III. Argumentace stěžovatele

5. Napadené výroky rozsudku odvolacího soudu, zavazující stěžovatele k náhradě nákladů řízení, jsou podle jeho přesvědčení zjevně nespravedlivé a neústavní. Stěžovatel na podporu své argumentace odkazuje například na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2578/18 ze dne 21. 5. 2019 (N 89/94 SbNU 153; všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), podle kterého pochybení při rozhodování o nákladech řízení může nabýt ústavněprávní dimenze, interpretuje-li a aplikuje-li obecný soud zákonná ustanovení svévolně nebo v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

6. Stěžovatel považuje za extrémně nepřiměřenou a odporující principu spravedlnosti úvahu odvolacího soudu, že vedlejší účastník měl v řízení plný úspěch, zatímco stěžovatel v řízení žádný úspěch neměl. Podle stěžovatele nelze uvažovat o tom, že by neměl ve sporu úspěch, bylo-li vyhověno jeho návrhu na zrušení podílového spoluvlastnictví účastníků, a zejména bylo-li rozhodnuto o přikázání přibližně poloviny pozemků do výlučného vlastnictví stěžovatele (21 z celkem 44 nedělených pozemků). V meritu věci tak bylo

rozhodnuto v souladu s návrhem stěžovatele na vypořádání podílového spoluvlastnictví; stěžovatel byl ohledně přikázaných pozemků úspěšný i v otázce navrhovaného způsobu vypořádání.

7. Dále stěžovatel zpochybňuje účelnost jednoho z úkonů právní služby vedlejšího účastníka a namítá, že odvolací soud nevypořádal důvody, pro které bylo podle něj, v případě postupu podle § 142 odst. 1 o. s. ř. (podle stěžovatele primárně nesprávného), namíste aplikovat § 150 o. s. ř. [viz nálezn sp. zn. I. ÚS 218/09 ze dne 15. 10. 2009 (N 216/55 SbNU 33)]. Způsob vypořádání se podle stěžovatele odvíjel od posouzení (nikoli jednoznačné) otázky, je-li jeden z klíčových pozemků reálně dělitelný. Jelikož nebylo možné předem odhadnout, jak nalézací soud danou otázku posoudí, měla by uvedená okolnost být zohledněna jako důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu § 150 o. s. ř., podobně jako neúčelné navýšení nákladů řízení v důsledku nekvalitního posudku soudem ustanoveného znalce, což vedlo k vypracování posudku nového (a vzniku dalších nákladů).

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti, která byla podána včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem v souladu s § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., a dospěl k závěru, že je přípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

V. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatele

9. Ústavní soud vyzval podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu účastníka i vedlejšího účastníka k vyjádření k ústavní stížnosti a připojil spis nalézacího soudu.

10. Odvolací soud ve svém vyjádření nad rámec odůvodnění rozsudku, na něž odkázal, uvedl, že přihlížel nejen k námitkám účastníků vzneseným v odvolacím řízení, ale i k rozhodovací praxi Nejvyššího soudu (např. usnesení sp. zn. 22 Cdo 1523/2017 ze dne 3. 5. 2017). Odvolací soud se vyjádřil, že náležitě zohlednil specifikum daného řízení, nerozhodoval paušálně, nýbrž své úvahy promítl do konkrétní souzené věci, zohlednil postoje účastníků řízení v celém jeho průběhu a zvážil i aplikaci § 150 o. s. ř. Svě rozhodnutí nepovažuje odvolací soud za nepřezkoumatelné a nedomnívá se, že by ústavní práva stěžovatele porušil jinak.

11. Vedlejší účastník se vyjádřil, že se ztotožňuje s názorem odvolacího soudu, souladným s judikaturou Nejvyššího soudu. Stěžovatel podle vedlejšího účastníka po celou dobu řízení sverpě odmítal jiný než jím navrhovaný způsob vypořádání zrušeného spoluvlastnictví; nalézací řízení trvalo čtyři roky právě proto, že se vedlo dokazování k tvrzením stěžovatele, že pozemky nelze rozdělit, což nakonec nebylo prokázáno a pozemky byly nalézacím soudem spravedlivě rozděleny mezi bývalé spoluvlastníky (jak vedlejší účastník od počátku navrhoval). Kdyby stěžovatel netrval po celou dobu řízení na svém, mohly být náklady účastníků řízení podstatně nižší. Argumentace stěžovatele podle vedlejšího účastníka postrádá ústavněprávní přesah – jednak proto, že mu jde pouze o náklady řízení, dále proto, že mu nebyl upřen prostor jednat a argumentovat před nezávislým soudem, který pouze jeho náhledu nepřisvědčil.

12. Stěžovateli byla uvedená vyjádření zaslána k replice, v níž (podobně jako v ústavní stížnosti) znovu zpochybnil závěr odvolacího soudu, který z účastníků (ne)měl v řízení úspěch a proč, neboť na něm závisí rozhodnutí, kdo ponese nemalé náklady řízení. Kromě toho, že stěžovatele nelze považovat za v řízení neúspěšného, byla-li mu do vlastnictví přikázána polovina vypořádávaných pozemků, není z téhož důvodu ani spravedlivé stanovit sazbu mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty odpovídající ceně všech pozemků tvořících zrušené spoluvlastnictví. Dále stěžovatel trvá na tom, že jeho argumentace k aplikaci § 150 o. s. ř. nebyla odvolacím soudem dostatečně vypořádána. K tvrzenému

nedostatku ústavněprávní dimenze věci stěžovatel opakuje argumentaci obsaženou již v ústavní stížnosti.

VI. Přerušení řízení o ústavní stížnosti

13. Senát příslušný k projednání a rozhodnutí v této věci dospěl při jejím předběžném projednání k závěru, že v otázce ústavně konformního výkladu § 142 o. s. ř. v řízeních majících povahu označovanou jako *iudicium duplex* existuje v náleзовé judikatuře Ústavního soudu [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 1441/11 ze dne 22. 9. 2011 (N 168/62 SbNU 481), sp. zn. II. ÚS 572/19 ze dne 12. 12. 2019 (N 211/97 SbNU 260) a sp. zn. III. ÚS 186/20 ze dne 10. 6. 2020 (N 122/100 SbNU 344)] názorový rozpor, který je třeba odstranit postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Proto usnesením č. j. I. ÚS 262/20-33 ze dne 21. 7. 2020 přerušil řízení a předložil tuto otázku k posouzení plénu, které se však při svém hlasování sp. zn. Pl. ÚS-st. 51/20 dne 13. 10. 2020 pro přijetí předloženého návrhu stanoviska nevyslovilo potřebnou většinou hlasů (§ 13 ve spojení s § 23 zákona o Ústavním soudu). První senát následně usnesením č. j. I. ÚS 262/20-36 ze dne 3. 11. 2020 rozhodl o pokračování v řízení o ústavní stížnosti stěžovatele.

VII. Upuštění od ústního jednání

14. Ústní jednání Ústavní soud nekonal, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu) – skutková zjištění i právní argumentace potřebné pro posouzení Ústavního soudu jsou patrný z přiložených podání a rozhodnutí.

VIII. Posouzení Ústavního soudu

15. Ústavní soud po seznámení s obsahem všech jemu zaslaných podání i s obsahem spisu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

VIII. a) Obecná východiska rozhodování o nákladech řízení v civilním sporném řízení

16. Při rozhodování o nákladech řízení platí v civilním řízení sporném dvě základní pravidla: 1. pravidlo úspěchu ve věci (§ 142 o. s. ř.); 2. pravidlo procesního zavinění na zastavení řízení (§ 146 odst. 2 o. s. ř.). První z nich se uplatní v případech konečného meritorního rozhodnutí a zákon z něj zároveň upravuje výjimky (např. § 143 o. s. ř.); druhé se použije v případech, kdy je řízení ukončeno usnesením o zastavení řízení, takže soud neřeší meritum věci a nerozhoduje podle § 146 odst. 1 o. s. ř. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (smír, zastavení řízení v situaci, kdy nelze zjistit procesní zavinění). Na obě uvedená pravidla se pak může vztáhnout nákladové moderační právo upravené v § 150 o. s. ř., které soudu umožňuje z důvodů zvláštního zřetele hodných účastníku, kterému vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, tuto náhradu nepřiznat. Postup podle § 150 o. s. ř. musí být výjimečný, což opakovaně ve své judikatuře akcentuje i Ústavní soud [z prvních nálezů např. sp. zn. III. ÚS 727/2000 ze dne 17. 5. 2001 (N 75/22 SbNU 145) či nálezy sp. zn. I. ÚS 305/03 ze dne 12. 7. 2005 (N 136/38 SbNU 3)]. Moderace náhrady nákladů řízení je výjimka z pravidla a jako s takovou s ní musejí soudy zacházet (viz i nálezy sp. zn. I. ÚS 1441/11).

17. Po projednání předmětu řízení (merita věci) soudem zásadně platí pro rozhodování o nákladech řízení, jak je uvedeno v předchozím odstavci, zásada úspěchu ve věci, vyjádřená v prvních třech odstavcích § 142 o. s. ř., které zní:

„(1) Účastníku, který měl ve věci plný úspěch, přizná soud náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníku, který ve věci úspěch neměl.

(2) Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, soud náhradu nákladů poměrně rozdělí, popřípadě vysloví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo.

(3) I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu soud přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze soudu.“

18. První odstavec uvedeného ustanovení předpovídá, jak soud rozhoduje v případě plného úspěchu účastníka ve sporu, čímž se ovšem princip úspěchu ve věci nevyčerpává. Druhý a třetí odstavec navazují na první odstavec s předpokladem úspěchu částečného; od soudce je v takovém případě vyžadováno stanovení míry úspěchu jednotlivých účastníků (po odečtení neúspěchu od úspěchu), případně konstatování, že úspěch obou stran byl (zásadně) stejný, od čehož se odvíjí příslušný nákladový výrok (poměrné rozdělení nákladů řízení, popř. nepřiznání práva na jejich náhradu žádnému z účastníků, výjimečně přiznání plné náhrady). Od právě vyložené zásady se lze výjimečně odchýlit, shledá-li soud naplnění předpokladů, které zákon pro takové výjimky formuluje (znovu § 150 o. s. ř.).

19. Ústavní soud, ač je obecně k nákladovým otázkám ještě zdrženlivější než k jiným, využívá v odůvodněných případech příležitosti a k rozhodovací praxi obecných soudů se vyjadřuje. Například v nálezu sp. zn. III. ÚS 292/07 ze dne 9. 6. 2009 (N 133/53 SbNU 669) se k zásadě úspěchu ve věci vyslovil takto (bod 18): „Základní zásadou, která ovládá rozhodování o náhradě nákladů civilního sporného procesu, je zásada úspěchu ve věci, vyjádřená v § 142 odst. 1 o. s. ř. V této zásadě se promítá myšlenka, že ten, kdo důvodně bránil své subjektivní právo nebo právem chráněný zájem, by měl mít právo na náhradu nákladů, jež při této procesní činnosti účelně vynaložil, proti účastníku, jenž do jeho právní sféry bezdůvodně zasahoval. Právo úspěšné procesní strany vůči neúspěšné straně řízení na náhradu nákladů vychází ze základního strukturního principu, který se v civilním sporném procesu uplatňuje, tj. ze systému dvou stran v kontradiktorním postavení, v rámci kterého účastníci řízení vystupují jako vzájemní oponenti, uplatňující v řízení protichůdné zájmy. Úspěch jedné procesní strany je tak zároveň neúspěchem jejího procesního odpůrce, přičemž každá strana se v mezích daných civilním řádem soudním snaží pomocí přípustných prostředků docílit vlastního vítězství a prohry protistrany. Je-li procesní strana úspěšná, měl by jí její odpůrce nahradit náklady, které přitom účelně vynaložila, neboť by bylo v rozporu s ochrannou funkcí civilního práva procesního, pokud by civilní proces neumožňoval odstranit zmenšení majetkové sféry účastníka způsobené jenom tím, že byl nucen důvodně hájit svá práva, do nichž někdo jiný zasahoval. Takové pojetí civilního procesu by bylo v rozporu s požadavkem plné a efektivní soudní ochrany, a tedy i v rozporu s čl. 90 Ústavy.“

20. Z judikatury Nejvyššího soudu i Ústavního soudu dále shodně plyne, že poměřovat úspěch či neúspěch ve věci nelze jen tím, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, ale je třeba jej posuzovat v širších souvislostech a brát zřetel na konkrétní okolnosti případu [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 228/04 ze dne 9. 12. 2004 (N 189/35 SbNU 479), shodně i nález sp. zn. I. ÚS 1441/11, usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2059/2015 ze dne 27. 10. 2015, a dále usnesení sp. zn. 23 Cdo 2585/2015 ze dne 3. 12. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3730/2015 ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 2625/2016 ze dne 30. 11. 2016, či sp. zn. 22 Cdo 1829/2017 ze dne 11. 9. 2017]. Uvedená myšlenka vyjadřuje snahu zohlednit specifika jiných typů řízení než těch, která jsou zahájena na základě žalob o zaplacení peněžitého plnění, v nichž se míra úspěchu ve věci poměřuje nejsnáze; Ústavní soud ji formuloval například v řízení o vyklizení bytu či určení vlastnictví [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 2374/19 ze dne 7. 7. 2020 (N 144/101 SbNU 9)], Nejvyšší soud ji hojně využíval právě při řešení dovolání proti nákladovým výrokům v řízeních o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví.

21. Lze tak shrnout, že výrok o náhradě nákladů řízení musí být v souladu s průběhem řízení, úkony účastníků i s obsahem příslušného soudního spisu; jinak může být porušen čl. 36 odst. 1 Listiny. Základním hlediskem ovládajícím rozhodování o nákladech civilního řízení je zásada úspěchu ve věci; poměřovat úspěch a neúspěch však nelze jen tím, jak bylo o konkrétní žalobě rozhodnuto, bez zohlednění širších souvislostí. Rozhodnutí o náhradě

nákladů řízení má být zřejmým a logickým ukončením celého soudního řízení [viz nález sp. zn. I. ÚS 660/11 ze dne 20. 11. 2012 (N 190/67 SbNU 285); nález sp. zn. I. ÚS 2904/16 ze dne 6. 2. 2017 (N 22/84 SbNU 283), bod 18; či nález sp. zn. I. ÚS 613/18 ze dne 14. 8. 2019 (N 146/95 SbNU 268), bod 16].

VIII. b) Specifická povaha řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví

22. Řízení s povahou *iudicii duplicis* může být zahájeno k návrhu kteréhokoli z budoucích účastníků a přes formální označení, odpovídající dikci zákona, jsou všichni účastníci vzájemně v postavení odpovídajícím procesní pozici žalobce i žalovaného současně, nehledě na to, kdo žalobu podal; povahově nejde o klasické sporné řízení, v němž by jedna z proti sobě stojících stran musela vyhrát a druhá prohrát, typický náhled na žalobce a žalovaného ve smyslu útočnick–obránce je pojmově vyloučen (shodně viz PŮLKRÁBEK, Z. Zásada úspěchu – „novinky“ v rozhodování o nákladech řízení. Bulletin advokacie, 1–2/2019, s. 35). Řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví, jako jeden z příkladů *iudicii duplicis*, je označováno za sporné pouze proto, že není upraveno v zákoně o zvláštních řízeních soudních, nýbrž v občanském soudním řádu upravujícím různé typy řízení, i taková, která pro jejich materiální povahu lze za sporná označit jen obtížně, případně vykazují specifika, pro něž se sporný charakter řízení ztrácí – např. nahlíží-li se na některého účastníka řízení jako na slabšího, oslabuje také rovné kontradiktorní postavení stran a pasivní role soudu [typicky nezletilé dítě, osoba s hendikepem, spotřebitel či zaměstnanec – srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1041/14 ze dne 4. 12. 2014 (N 217/75 SbNU 431), nález sp. zn. II. ÚS 3399/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 112/77 SbNU 651), nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485) či nález sp. zn. I. ÚS 1844/17 ze dne 27. 11. 2017 (N 218/87 SbNU 505)].

23. „Spor“ o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví může být zahájen na základě žaloby kteréhokoli spoluvlastníka, který se cítí být ve spoluvlastnictví nespokojen a nechce v něm setrvat; jako takové je dané řízení nutno vnímat perspektivou základního práva na ochranu vlastnictví zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny. Vlastnické právo zahrnuje i právo přestat být vlastníkem (věc opustit, zcizit); v případě spoluvlastnictví se specificky uplatňuje zásada, že nikdo nemůže být spravedlivě nucen setrvávat ve spoluvlastnictví (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 174/05 ze dne 12. 4. 2006). Pro případ, že se sami spoluvlastníci nedohodnou na oddělení ze spoluvlastnictví či jeho zrušení a vypořádání, má každý z nich právo obrátit se na soud s návrhem na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví (srov. § 1140 a 1143 o. z.). Rozhodnutí nesetrvávat nadále ve spoluvlastnickém vztahu je svobodným rozhodnutím spoluvlastníka, jehož vlastnické právo je chráněno čl. 11 odst. 1 Listiny, ovšem stejnou měrou jako vlastnické právo kohokoli jiného, tedy i ostatních spoluvlastníků. Z druhé strany platí rovněž, že nikoho nelze nutit k uzavření mimosoudní dohody (ať už se jí brání z objektivních, či subjektivních důvodů), ačkoliv smírné vyřešení věci, a zvláště ve věcech zrušení a vypořádání spoluvlastnictví, je (vždy) více než vítané a vhodné.

24. Zruší-li soud spoluvlastnictví, vydává následně konstitutivní rozhodnutí o způsobu jeho vypořádání, návrhy účastníků přitom není vázán (§ 153 odst. 2 o. s. ř.), je vázán pouze zákonným pořadím jednotlivých možností podle § 1143 a násl. o. z. (rozdělení věci, přikázání věci jednomu či více spoluvlastníkům za náhradu, nařízení prodeje věci ve veřejné dražbě). Volba konkrétního způsobu vypořádání je v konečném důsledku na úvaze soudu, účastník řízení nad ním fakticky nemá kontrolu. Svůj návrh soudu sdělit může i nemusí, v průběhu řízení jej může měnit [například podle výsledků provedeného dokazování, zejména znaleckého zkoumání např. k (ne)dělitelnosti nemovité věci], aniž by změna návrhu žalobce byla považována za změnu žaloby ve smyslu § 95 o. s. ř., která by podléhala schválení soudu (viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3389/2014 ze dne 10. 9. 2014) – co do způsobu vypořádání zrušeného spoluvlastnictví žalobce nedisponuje předmětem řízení volně

jako například v případě žaloby na plnění (obdobně viz nálezný sp. zn. II. ÚS 572/19, bod 22). Žádný ze spoluvlastníků tak nadále nemá osud řízení zcela ve svých rukou.

VIII. c) Rozhodování o nákladech řízení ve věcech zrušení a vypořádání spoluvlastnictví

25. Zmíněná specifika řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví je třeba mít s ohledem na dotčený článek 11 odst. 1 Listiny na paměti i při rozhodování o nákladech takového řízení.

26. Judikatura Nejvyššího soudu jako vrcholného justičního orgánu sjednocujícího praxi z doby, kdy nebylo dovolání proti výrokům o nákladech řízení ze zákona vyloučeno [naposledy před účinností § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., ve znění zákona č. 296/2017 Sb.], je postavena na premise, že v řízeních, v nichž soud ruší a vypořádává spoluvlastnictví, má soud postupovat podle § 142 odst. 1 o. s. ř., v odůvodněných případech eventuálně podle § 142 odst. 2 o. s. ř. (vycházejí již ze stanoviska Nejvyššího soudu SR sp. zn. Cpj 8/72 ze dne 8. 3. 1973, které je vzhledem k nezměněné právní úpravě stále aplikováno). V intencích daného řízení to znamená, že zruší-li soud k návrhu žalobce podílové spoluvlastnictví a vypořádá je způsobem, který žalobce navrhoval, je při rozhodování o nákladech řízení třeba vyjít z toho, že žalobce měl procesní úspěch ve věci v plném rozsahu, bez ohledu na jednání účastníků před zahájením řízení nebo na to, že druhý spoluvlastník mohl žalobu o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví podat také, tedy že jde o tzv. *iudicium duplex* (usnesení sp. zn. 22 Cdo 245/2014 ze dne 26. 3. 2014). Dále Nejvyšší soud nabádal obecné soudy k tomu, aby při hodnocení úspěchu ve věci vycházely z toho, k jaké sporné skutečnosti bylo směřováno dokazování a jak byl spor řešen v rozhodnutí (např. usnesení č. j. 22 Cdo 1523/2017-288, odkazované odvolacím soudem, sp. zn. 22 Cdo 935/2017 ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. 22 Cdo 2767/2017 ze dne 26. 7. 2017 či znovu usnesení sp. zn. 22 Cdo 2059/2015). Nejvyšší soud však také dodal, že procesní úspěch je třeba posuzovat z více hledisek, a to nejen ve vztahu k samotné žalobě, ale k celému průběhu řízení, závěrečným procesním stanoviskům účastníků řízení a s případným přihlédnutím k tomu, zda ze strany účastníka nejde o zneužití jeho procesních práv; rozhodnutí, zda a nakolik byl účastník procesně úspěšný, závisí podle Nejvyššího soudu na úvaze soudu (viz usnesení sp. zn. 22 Cdo 2882/2016 ze dne 30. 11. 2016) – stejně jako zvolený způsob vypořádání, což je z pohledu Ústavního soudu podstatné z níže vyložených důvodů.

27. Uvedené stanovisko sp. zn. Cpj 8/72 z roku 1973 bylo sice přijato v době, kdy byl přístup k ochraně vlastnického práva jednotlivce diametrálně odlišný než v nynějších demokratických poměrech, obsahuje však současně apel k individuálnímu posouzení každé jednotlivé věci („So zreteľom na rozmanitosť prípadov treba však riešiť každý prípad individuálne s prihliadnutím na celý priebeh konania a postup jednotlivých účastníkov ako aj na to, do akej miery sú jednotliví účastníci dotknutí na svojich záujmoch vynesným rozsudkom.“), vůči kterému nemá Ústavní soud výhrady, a nabádá obecné soudy, aby i tento nálezný vnímaly především ve světle konkrétních okolností jimi souzené věci.

28. Přestože existuje řada rozhodnutí Ústavního soudu uvedenou praxi dovolacího soudu aprobujících (namátkou viz usnesení sp. zn. III. ÚS 1637/09 ze dne 15. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 356/11 ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 738/14 ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 2421/16 ze dne 14. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 2198/18 ze dne 13. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 697/18 ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 443/19 ze dne 12. 11. 2019 či sp. zn. III. ÚS 4109/19 ze dne 11. 2. 2020), s ohledem na vývoj náleznové judikatury (sp. zn. I. ÚS 1441/11, sp. zn. II. ÚS 572/19 a sp. zn. III. ÚS 186/20) dospívá nyní Ústavní soud v jejích intencích k následujícím závěrům:

29. Spoluvlastník může sice zahájení soudního řízení vyvolat, občanský zákoník (hmotné právo) však následně dává jasný návod, jak má soud postupovat. Z pohledu ústavně konformního výkladu procesního principu úspěchu ve věci ve smyslu § 142 o. s. ř. je proto

v řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví třeba odlišit dva momenty – zaprvé rozhodování o zrušení spoluvlastnictví a zadruhé rozhodování o vypořádání zrušeného spoluvlastnictví; dokazování soud také vede ke dvěma rozdílným okruhům prokazovaných skutečností. Uvedené momenty lze do jisté míry připodobnit k rozhodování o základu nároku a jeho výši v řízení o klasické žalobě na plnění, alespoň pokud jde o nalézací fázi procesu. Návrhu na zrušení spoluvlastnictví soud buď vyhoví a řízení pokračuje rozhodováním o způsobu jeho vypořádání, anebo jej zamítne, a tím se řízení končí.

30. Návrh na zrušení spoluvlastnictví soud zamítne z důvodů uvedených v § 1140 odst. 2 větě druhé o. z., tedy proto, že je zrušení spoluvlastnictví požadováno „v nevhodnou dobu“ nebo „jen k újmě některého ze spoluvlastníků“. Pouze v takových případech lze z pohledu Ústavního soudu hovořit o plném úspěchu a neúspěchu ve věci. Přestože spoluvlastník nemůže být nucen setrvávat ve spoluvlastnictví nedobrovolně, je třeba jeho vlastnické právo chráněné článkem 11 odst. 1 Listiny vyvažovat se stejně chráněnými právy ostatních spoluvlastníků. Je-li proto zákonem stanoveno, že spoluvlastník nesmí žádat zrušení spoluvlastnictví v nevhodnou dobu či jen k újmě jiného spoluvlastníka, on tak přesto učiní a soud jeho žalobu zamítne (čímž se řízení končí), není důvod nepohlížet na něj jako na neúspěšného žalobce ve smyslu § 142 odst. 1 o. s. ř. (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 2108/10 ze dne 25. 11. 2010 či usnesení sp. zn. III. ÚS 70/18 ze dne 6. 2. 2018), za případné úvahy nad výjimečnou aplikací § 150 o. s. ř.

31. Zamítnutí žaloby o zrušení spoluvlastnictví je však v praxi unikátní; převažuje povinnost soudu umožnit nespokojenému spoluvlastníkovi, aby ve spoluvlastnictví nadále nesetřával. Ve většině případů proto obecné soudy vyhoví žalobě podané některým ze spoluvlastníků co do požadavku na zrušení spoluvlastnictví; na zrušení spoluvlastnictví ostatně mezi účastníky často panuje shoda.

32. Procesní úspěch navrhovatele, a odpovídající procesní neúspěch dalších spoluvlastníků, tak nelze odvozovat od skutečnosti, že bylo vyhověno samotnému návrhu na zrušení spoluvlastnictví – právě proto, že soud mu vyhoví téměř vždy (s výjimkou právě popsaných případů). Dále proto, že podání návrhu je projevem výkonu ústavně chráněného vlastnického práva, který může kdykoli uskutečnit kterýkoli ze spoluvlastníků, aniž by bylo spravedlivé jej za takový projev sankcionovat (viz bod 23 nálezu), a také proto, že vyhověním návrhu na zrušení spoluvlastnictví řízení nekončí, nýbrž soud dále jedná o způsobu jeho vypořádání (přičemž není vázán návrhy účastníků, ale zákonnou poslušností – viz bod 24), což ostatně plyne i z judikatury Nejvyššího soudu.

33. Podle Ústavního soudu však nelze procesní úspěch účastníka odvíjet ani od výsledného způsobu vypořádání spoluvlastnictví. Teprve ve fázi rozhodování o vypořádání zrušeného podílového spoluvlastnictví se naplno projeví charakter řízení označovaného jako *iudicium duplex*, jehož specifika nekorespondují charakteristickým znakům civilního sporu v režimu občanského soudního řádu, a v důsledku toho je stanovování úspěchu jednotlivých účastníků ve věci pro účely rozhodnutí o nákladech řízení velmi obtížné.

34. Soud musí účastníky (spoluvlastníky) v dané fázi řízení přestat nadále vnímat jako žalobce a žalovaného *stricto sensu*, přestože je tak zákon označuje. V první řadě chybí původce, který by zapříčinil zahájení řízení svým protiprávním jednáním; z povahy věci neexistuje účastník, který by bezdůvodně zasahoval do právní sféry druhého účastníka. Zároveň nelze říci, že by se strany navzájem snažily dosáhnout vlastního vítězství a prohry protistrany (odhlédneme-li od případných osobních antipatií spoluvlastníků). Pro nalezení „oběti a viníka“ či „vítěze a poraženého“ (čili pro konstatování plného úspěchu jedné ze zúčastněných stran na vrub druhé) zde chybí klíčový pojmový znak – nebylo porušeno subjektivní právo, které by byl žalobce proti žalovanému nucen před soudem hájit. Proto také nelze konstatovat, že by nepřiznáním práva na náhradu nákladů řízení nebyla naplněna ochranná funkce civilního práva procesního ve smyslu čl. 90 Ústavy, neboť zde absentuje

předpoklad, že se majetková sféra žalobce zmenšila vydáním jemu vzniklých nákladů řízení jenom proto, „že byl nucen důvodně hájit svá práva, do nichž někdo jiný zasahoval“ (viz znovu bod 18 nálezu sp. zn. III. ÚS 292/07).

35. Vyvolání řízení je svobodnou volbou navrhovatele („žalobce“), do jehož majetkové sféry nemusel nikdo zasáhnout a ani jej k podání žaloby přimět. Stejně tak je svobodnou volbou jiného spoluvlastníka („žalovaného“) neuzavřít navrženou mimosoudní dohodu a požadovat určitý způsob vypořádání, neboť i na jeho straně jde o výkon ústavně zaručeného vlastnického práva. Má-li procesní obrana žalovaného spoluvlastníka rozumný a přesvědčivý základ (a nespadá do kategorie zneužití práva či obstrukčního chování), nelze mu její uplatnění klást k tíži a zmenšovat uložením nákladové povinnosti jeho majetkovou sféru ve prospěch spoluvlastníka, který se svobodně rozhodl ve spoluvlastnictví nadále nesetrvávat – třeba i ve shodě s ostatními spoluvlastníky – a měl to „šťěstí“, že podal žalobu jako první a že soud vypořádal zrušené spoluvlastnictví ve shodě právě s jeho návrhem (proto, že nejlépe odpovídal zákonem stanovené posloupnosti).

36. Žádná z procesních stran navíc výsledkem řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví po finanční stránce neztrácí, obě odcházejí od soudu s majetkovou hodnotou (pomineme-li rozdílný vývoj inflační hodnoty nemovitostí a peněz), se kterou do něj vstoupily (ať už dobrovolně, či vynuceně). Nikdo z hlediska objemu majetku nezískává nic navíc, nikdo nic netratí; majetkovou ztrátu utrpí každý z účastníků „pouze“ ve vynaložených nákladech řízení, byť jde často o značné částky.

37. Proto nelze odvíjet procesní úspěch od toho, jaký způsob vypořádání jednotliví spoluvlastníci navrhovali a ke kterému z nich se soud v konečném rozhodnutí přiklonil proto, že lépe vyhovoval zákonné posloupnosti. Zaprvé, způsob vypořádání zrušeného spoluvlastnictví nemusí být účastníky navržen (znovu např. usnesení sp. zn. 22 Cdo 245/2014) a může být jimi dobrovolně ponechán na úvaze soudu (přestože je z hlediska efektivního projednání věci nanejvýš vhodné, aby účastníci prezentovali svou představu), zadruhé návrhy účastníků mohou být formulovány jako eventuální a mohou být v průběhu řízení měněny – v případě žalobce bez nutnosti postupu podle § 95 o. s. ř. (viz bod 24 nálezu). V závislosti na fundovanosti formulovaného petitu by tak paradoxně každý z účastníků mohl být považován za úspěšného vždy, ať již soud zvolí kteroukoli z možných alternativ.

38. Ze stejného důvodu – není-li soud při vypořádávání zrušovaného spoluvlastnictví vázán návrhy účastníků (kteří nemají předmět řízení zcela ve své dispozici) – není podle Ústavního soudu dobře možné odvíjet procesní úspěch ve věci ani od toho, co bylo mezi účastníky sporné a k čemu bylo vedeno dokazování (viz judikaturu Nejvyššího soudu shrnutou výše v bodu 26). Soud totiž směřuje dokazování k prokázání skutečností potřebných pro ten ze způsobů vypořádání, který ve věci připadá v úvahu s ohledem na zákonnou posloupnost, z moci úřední; z návrhů účastníků řízení přitom vyjít může, ale nemusí. Není účelem nálezu naznačit, že by snad účastníci řízení neměli plnit své základní povinnosti tvrdit rozhodné skutečnosti a povinnost důkazní [§ 101 odst. 1 písm. a), b) o. s. ř.]; jelikož však jimi navrhovaný způsob vypořádání nemusí nést nutně znaky protiprávního či šikanózního jednání na úkor jiného účastníka (spoluvlastníka), nelze úspěch ve věci dovozovat ani z předmětu provedeného dokazování.

39. V odpovědi na otázku, jakou váhu při hodnocení míry úspěšnosti jednotlivých účastníků daného typu řízení přisoudit kritériu, jaká zásadní otázka byla mezi účastníky sporná a jak byl tento spor řešen v rozhodnutí (např. již zmíněná usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 935/2017, sp. zn. 22 Cdo 2059/2015 a sp. zn. 22 Cdo 2767/2017), se proto první senát Ústavního soudu shoduje se závěry vyslovenými druhým senátem v nálezu sp. zn. II. ÚS 572/19 (viz bod 25) a v souladu s ním nabádá obecné soudy, aby při rozhodování o nákladech řízení nepostupovaly mechanicky. Právě posuzování míry úspěšnosti spoluvlastníků jen na základě uvedeného kritéria, bez zohlednění řady dalších, v tomto nálezu

podrobně popsaných aspektů a specifík řízení, je formalistické, mechanické a neodpovídající charakteru předmětného řízení. V tomto ohledu se první senát naopak neztotožňuje se závěrem vyjádřeným v nálezu sp. zn. III. ÚS 186/20 (bod 17); ve výjimečných případech se snad uvedené kritérium sporného předmětu dokazování, formulované Nejvyšším soudem, může jevit adekvátním a spravedlivým; nemusí tomu tak nicméně být vždy.

40. Podle další již citované judikatury Nejvyššího soudu (např. usnesení sp. zn. 22 Cdo 935/2017) není okolnost, že žalovaný se zrušením a vypořádáním spoluvlastnictví souhlasil, a dokonce ani to, že souhlasil se způsobem vypořádání, důvodem pro zpochybnění procesního úspěchu žalobce. Nejvyšší soud dále pokračuje: „Jinak řečeno, kdyby strany byly v naprosté shodě, nebylo by důvodu vést soudní spor; proto je třeba úspěch ve sporu posuzovat podle jeho výsledku v těch částech uplatněného nároku, ve kterých mezi nimi nebyla shoda. Uvedené platí i pro případ, kdy spor je veden pouze pro stanovení výše vypořádacího podílu; v takovém případě je faktickým předmětem sporu jen tato výše a úspěšnost účastníků je třeba posoudit podle srovnání rozsudku a toho, jaký vypořádací podíl požadovali, resp. považovali za správný.“ Takový přístup z pohledu Ústavního soudu uvedené aspekty ochrany vlastnického práva jednotlivých spoluvlastníků ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a zmíněná specifika řízení nesoucího znaky *iudicii duplicis* dostatečně nezohledňuje.

41. Podle Ústavního soudu nelze v řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví objektivně hledat vítěze ani poraženého (pomineme-li emoční stránku věci), neboť nelze účastníky řízení vnímat tak, jako by jeden byl v právu, a druhý nikoli. Každý ze spoluvlastníků může mít racionální důvody i vhodné podmínky (včetně připravenosti vyplatit ostatním vypořádací podíl), proč žádá přikázání společné věci do svého vlastnictví. Soud potom (nepřichází-li do úvahy jako primární možnost rozdělení společné věci) řeší, kdo se například více podílel na jejím získání, jaké jsou finanční poměry jednotlivých spoluvlastníků pro účely péče o přikázanou věc, zkoumá rodinné, sociální, morální souvislosti apod.; poměry spoluvlastníků (účastníků) přitom mohou být srovnatelné. Není proto namístě vytýkat spoluvlastníkovi, který navrhoval odlišný než soudem zvolený způsob vypořádání, nevoli k uzavření mimosoudní dohody či soudního smíru, nebyl-li jeho odpor obstrukčního charakteru. Stejně tak není namístě klást účastníku k tíži, že například není sám schopen vyhodnotit odbornou otázku dělitelnosti pozemku, potřebuje-li i soud k jejímu zodpovězení znalecký posudek. Měl-li by se tedy úspěch ve věci odvíjet od způsobu vypořádání, jaký účastník navrhoval, dokáže účastník ovlivnit svůj úspěch ve věci jen omezeně, neboť dokáže jen omezeně ovlivnit úsudek soudu o tom, jak spoluvlastnictví vypořádá – zda společnou věc rozdělí či kterému ze spoluvlastníků společnou věc přikáže a kterému přizná přiměřenou náhradu (a v jaké výši).

42. Proto považuje Ústavní soud za ústavně konformní východisko při rozhodování o nákladech řízení, jímž bylo vypořádáno zrušené spoluvlastnictví, spatřovat u obou stran (u všech spoluvlastníků) částečný úspěch ve věci ve smyslu § 142 odst. 2 a 3 o. s. ř. Zásadně je namístě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, na což pamatuje druhá z alternativ upravených v § 142 odst. 2 o. s. ř.; poměrné rozdělování nákladů řízení zde z právě vyložené povahy věci nemá smysl, stejně jako je v dané fázi řízení již vyloučeno hledat na straně kteréhokoli účastníka plný úspěch ve věci a aplikovat § 142 odst. 1 o. s. ř.

43. V odůvodněných případech lze některému z účastníků přiznat právo na náhradu nákladů, a to podle § 142 odst. 3 o. s. ř., neboť způsob vypořádání spoluvlastnictví (i stanovení míry úspěchu jednotlivých účastníků) závisí na úvaze soudu (viz bod 24 nálezu). Zvláštními okolnostmi konkrétního jedinečného případu může být např. obstrukční chování spoluvlastníka, nezáměr o konstruktivní vyřešení věci nebo šikanózní výkon práva. Šikanózním jednáním však není sama o sobě skutečnost, že některý (nebo každý) ze spoluvlastníků navrhuje přikázání spoluvlastněného majetku do svého výlučného vlastnictví

(což je v soudní praxi situace obvyklá); obecný soud by musel přesvědčivě vyložit další důvody, které jej vedly k závěru, že je (výjimečně) namístě danému spoluvlastníku uložit povinnost hradit náklady řízení jinému spoluvlastníkovi.

44. Další širší okolnosti, k nimž lze přihlédnout, plynou z judikatury Nejvyššího soudu – například že se účastníci ohledně předmětu řízení alespoň částečně shodli, jaké bylo procesní chování a stanoviska jednotlivých účastníků v průběhu řízení či jaké bylo jejich jednání před zahájením řízení při snaze o zrušení spoluvlastnictví dohodou. „Mezi individuální okolnosti konkrétní věci, které by měl soud zvažovat, patří i procesní aktivita účastníků v průběhu řízení, jakož i jejich postoje a snaha, popřípadě její absence, o konstruktivní přístup k rychlému a hospodárnému projednání a rozhodnutí věci, tedy i ochota či neochota o smírné vyřešení věci v průběhu řízení“ (např. usnesení č. j. 22 Cdo 2816/2017-1276 ze dne 5. 10. 2017).

45. První senát Ústavního soudu uvedeným posouzením navazuje na závěry nálezů sp. zn. I. ÚS 1441/11 a sp. zn. II. ÚS 572/19, které dále rozvíjí. Jak v později zmíněném nálezu konstatoval druhý senát (body 26 a 27), je úkolem soudnictví rozhodovat spory mezi účastníky řízení a přinášet jim pokud možno spravedlivá rozhodnutí, nikoli vyvolávat další neshody mezi nimi či jejich vzájemný pocit nespravedlnosti, tím spíše v rámci rozhodování o nákladech řízení, které tvoří podstatu soudního řízení. Na obecných soudech je, aby v každém konkrétním řízení s povahou *iudicii duplicis* posoudily, které zákonné ustanovení pro rozhodnutí o nákladech řízení je namístě aplikovat, aby bylo dosaženo spravedlivého a ústavně akceptovatelného rozhodnutí.

VIII. d) Aplikace na projednávaný případ

46. Vyloženým požadavkům v projednávaném případě odvolací soud nevyhověl. O nákladech řízení ve vztahu ke stěžovateli rozhodl toliko na základě posouzení, které otázky byly mezi účastníky sporné a návrh kterého z nich v těchto otázkách se shodoval s výsledným rozhodnutím ve věci. Takové posouzení je příliš úzké a nepřihlíží ke specifickým dotčeného řízení, ústavněprávním ani procesním, a nakonec ani k relevantním širším okolnostem věci. V tomto směru nelze odkázat ani na odůvodnění nalézacího soudu, který sice aplikoval § 142 odst. 2 o. s. ř., avšak učinil tak na základě jiné zjednodušující úvahy, že stěžovatel jako žalobce byl úspěšný co do návrhu na zrušení spoluvlastnictví, nikoli již co do navrženého způsobu vypořádání, a proto je namístě závěr o částečném úspěchu obou účastníků. Taková úvaha by ve světle zde předestřených závěrů Ústavního soudu bez dalšího rovněž neobstála.

47. Na zrušení spoluvlastnictví mezi stěžovatelem a vedlejším účastníkem panovala shoda, sporným mezi nimi zůstal pouze způsob jeho vypořádání. Vyplývá-li ze zásady, že nikdo nemůže být nucen ve spoluvlastnictví setrvat, a tedy účast spoluvlastníka nelze vynucovat proti jeho vůli, dále, že žádný ze spoluvlastníků nemůže být sankcionován pro svůj návrh na oddělení ze spoluvlastnictví či na jeho zrušení a vypořádání (vyjma případů šikanózního charakteru takového návrhu, respektive případů zneužití práva), pak je na odvolacím soudu, aby posoudil, zda ve věci stěžovatele existují okolnosti, které výjimečně odůvodňují, aby nesl náklady řízení vzniklé vedlejšímu účastníku (viz body 43 a 44 nálezů). Odůvodnění uložené povinnosti k náhradě nákladů řízení však s ohledem na výše uvedené nelze ústavně konformně stavět na „neúspěchu“ co do navrhovaného způsobu vypořádání, závisí-li způsob na úvaze soudu, který se nadto při zjišťování skutkového stavu při hledání odpovědi na spornou odbornou otázku, je-li konkrétní pozemek dělitelný či nikoli, neobejde bez znaleckého zkoumání.

48. Pro odvolací soud tak při rozhodování o nákladech řízení (jak odvolacího, tak i nalézacího) může být relevantní například otázka, v jakém okamžiku byla (prostřednictvím znaleckého zkoumání) bezpečně zjištěna skutečnost, že celý soubor společných nemovitých věcí je reálně dělitelný bez výrazné ztráty hodnoty nově vzniklých celků, zda by bylo možné

učinít závěr, že stěžovatel i poté bezvýsledně trval na svém, že vše má být přikázáno do jeho výlučného vlastnictví, a zda by jeho chování bylo již možné hodnotit jako zneužití procesních práv ve smyslu neúměrného prodlužování řízení a navyšování jeho nákladů. Teprve takové (přesvědčivě odůvodněné) úvahy jsou způsobilé odůvodnit rozhodnutí, že stěžovatel je povinen hradit náklady řízení vedlejšímu účastníkovi. Jelikož však v daném typu řízení je i posouzení míry úspěchu jednotlivých účastníků řízení dílem úvahy soudu (viz znovu usnesení Nejvyššího sp. zn. 22 Cdo 2882/2016), byla by stěžovateli uvedená povinnost uložena podle § 142 odst. 3 o. s. ř., nikoli podle odstavce prvního téhož ustanovení (viz výše bod 42 nálezu).

49. Nepřípadná je i argumentace vedlejšího účastníka, podle které nebyla v řízení prokázána stěžovatelem tvrzená nedělitelnost některých pozemků a podle které, kdyby stěžovatel netrval na svém, mohly být ušetřeny nemalé náklady řízení. Není-li soud vázán návrhy účastníků a je-li vázán (hierarchickou) zákonnou posloupností, v níž rozdělení společné věci (či společného souboru věcí) předchází přikázání celé společné věci (souboru věcí) do výlučného vlastnictví pouze jednoho z původních spoluvlastníků, pak nelze říci, že by soud vedl dokazování ohledně dělitelnosti pozemku „pro urputnost“ některého z účastníků; zjištění této skutkové otázky bylo nezbytné pro následné hmotněprávní posouzení, který ze způsobů vypořádání spoluvlastnictví je v souladu se zákonnou úpravou vhodné zvolit. Bylo-li či nebylo dokazování zdoluhavé, neefektivní či jinak vadné, není možné přičítat k tíži stěžovateli jen proto, že setrval na svém tvrzení o nedělitelnosti pozemku a žádal přikázání společných věcí do svého výlučného vlastnictví (viz znovu zejména body 35 a 41 nálezu).

50. Právě uvedeným nicméně Ústavní soud nehodnotí otázku, zda lze stěžovatelovo procesní chování považovat za racionální, či nikoli. Takové posouzení náleží obecným soudům, přesněji soudu odvolacímu, kterému se nyní věc vrací k novému rozhodnutí.

51. Odvolací soud vydal své rozhodnutí dříve, než Ústavní soud přijal uvedené nálezy sp. zn. II. ÚS 572/19 a III. ÚS 186/20. Nemohl tak být s úvahami Ústavního soudu seznámen a svým rozhodnutím procesně správně následoval ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, kterou však Ústavní soud neshledává ústavně konformní. Jelikož Nejvyšší soud se s ohledem na účinnou úpravu nepřipustnosti dovolání proti výrokům o nákladech řízení nebude vyjadřovat [viz § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.] k otázkám nákladů řízení, Ústavní soud musí jeho sjednocovací roli do jisté míry suplovat. Dospívá přitom k závěru, že poměrování úspěšnosti účastníků řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví na základě jádra prováděného dokazování je nepřiléhavé a neodpovídající ústavněprávním ani procesním specifikům dotčeného řízení.

IX. Závěr

52. Nikdo zásadně nemůže být nucen setrávat ve spoluvlastnictví, a tak ani žádného ze spoluvlastníků nelze bez dalšího sankcionovat za to, že spoluvlastnictví má být zrušeno a vypořádáno, respektive za to, že byl u soudu podán příslušný návrh na zrušení a vypořádání spoluvlastnictví. V předmětném řízení se jedná o rovném vlastnickém právu všech účastníků (spoluvlastníků), kteří mají shodné procesní postavení (žalobců i žalovaných) a kteří předem nemohou přesně předvídat konkrétní rozhodnutí soudu. Každý z odlišných návrhů jednotlivých účastníků může mít rozumný a přesvědčivý základ a je nutno na něj pohlížet jako na projev ústavně chráněného vlastnického práva. Zahájení a vedení řízení před soudem nelze bez dalšího klást k tíži ani žalujícímu spoluvlastníku, který je inicioval, ani tomu, který se formálně ocitl na straně žalované. Spoluvlastníci sami nemohou plně ovlivnit konečné rozhodnutí soudu o způsobu vypořádání, soud jejich návrhy v tomto rozsahu není vázán, ale sám rozhodne dle zákonné posloupnosti jednotlivých způsobů vypořádání a v jejich rámci podle svého vlastního uvážení (například jak konkrétně bude společná věc rozdělena či komu bude přikázána do vlastnictví a komu bude přiznána přiměřená náhrada). V řízení jsou přitom

často dány skutečnosti umožňující s jistou mírou přesvědčivosti zdůvodnit přikázání věci každé ze stran sporu a každý z odlišných návrhů jednotlivých spoluvlastníků může mít rozumný a přesvědčivý základ. Nemohou-li spoluvlastníci předem přesně předvídat konkrétní rozhodnutí soudu a mají-li všichni shodné procesní postavení v řízení, v němž se jedná o rovném vlastnickém právu všech účastníků, jeví se zpravidla jako spravedlivé východisko pro rozhodnutí o nákladech řízení, aby každý ze spoluvlastníků sám nesl své náklady řízení a nebyl povinen hradit náklady jiného spoluvlastníka, ledaže by pro to byly dány zvláštní důvody; takové východisko odpovídá právu spoluvlastníků na ochranu vlastnictví zaručenému čl. 11 odst. 1 Listiny (shodně srov. nález sp. zn. II. ÚS 572/19, body 22 a 23).

53. Na zákonné úrovni to znamená upřednostnit aplikaci § 142 odst. 2 o. s. ř. a vyslovit, že oba (všichni) účastníci řízení byli úspěšní zčásti, a náhrada nákladů řízení proto nenáleží žádnému z nich. Tím ovšem není řečeno, že by soud nemohl zohlednit konkrétní okolnosti případu a aplikovat § 142 odst. 3 o. s. ř., odůvodňuje-li to např. obstrukční chování účastníka v průběhu řízení či jiné významné okolnosti (viz body 43 a 44). Samo o sobě však není rozhodné, jaký navrhl který z účastníků způsob vypořádání zrušeného spoluvlastnictví a který z nich (či úplně jiný) soud nakonec zvolil, neboť to záviselo na jeho úvaze, vedené zákonnou úpravou. Proto také nemůže být rozhodné, co bylo mezi účastníky sporné z pohledu provedeního dokazování a jaké řešení v tomto ohledu přijal soud.

54. Ústavnímu soudu s ohledem na učiněný výklad nezbylo než uzavřít, že napadenými výroky svého rozhodnutí odvolací soud, veden judikaturou Nejvyššího soudu, která pomíjí ústavněprávně relevantní specifika řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví, porušil základní právo stěžovatele na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Po projednání věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků proto Ústavní soud na základě výše uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a napadené výroky rozsudku odvolacího soudu zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Č. 209**Právo na účinné vyšetřování v případě vznesení hájitelných tvrzení;
povinnost orgánu činného v trestním řízení řádně odůvodnit rozhodnutí
o odložení věci****(sp. zn. IV. ÚS 1559/20 ze dne 10. listopadu 2020)**

1. Vznese-li osoba omezená na svobodě hájitelné tvrzení o tom, že byla v rozporu s čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podrobena nelidskému či ponižujícímu („špatnému“) zacházení, vzniká státu, který je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana, povinnost provést účinné vyšetřování potřebné k objasnění věci, které vyžaduje, aby příslušné orgány z vlastní iniciativy přijaly přiměřená opatření a učinily potřebné kroky, jež mají k dispozici, pro zajištění důkazů o incidentu, náležitě prošetřily a analyzovaly všechny relevantní skutečnosti, přičemž jejich závěry včetně toho, zda užití síly proti osobě omezené na svobodě bylo nezbytně nutné a přiměřené, musejí vycházet z důkladné, objektivní a nestranné analýzy všech relevantních skutečností.

2. Na odůvodnění rozhodnutí orgánu činného v přípravném řízení trestním, týkajícího se práva na účinné vyšetřování, jímž se končí prošetřování stížnosti [např. usnesení o odložení věci podle § 159a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů], je třeba klást obdobné požadavky jako na rozhodnutí soudu, kdyby byla ve věci podána obžaloba, neboť dotčená osoba nemá možnost domáhat se svého práva před nezávislým a nestranným soudem. Nelze-li z takového rozhodnutí jasně a jednoznačně dovodit, jak jsou hodnoceny rozpory mezi jednotlivými důkazy a jaký je jejich význam pro další postup ve věci, je nepřezkoumatelné a porušuje právo na jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 ve spojení s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele A. A., t. č. ve Věznici Mírov, zastoupeného Mgr. Martinem Začalem, advokátem, sídlem třída Svobody 43/39, Olomouc, proti vyrozumění Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 12. března 2020 č. j. 1 VZN 1593/2020-21, usnesení Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové ze dne 24. října 2019 č. j. 2 KZN 247/2018-51 a usnesení Generální inspekce bezpečnostních sborů, oddělení Hradec Králové, ze dne 30. září 2019 č. j. GI-3887-76/TČ-2018-842060, za účasti Vrchního státního zastupitelství v Praze, Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové a Generální inspekce bezpečnostních sborů, oddělení Hradec Králové, jako účastníků řízení, takto:

I. Vyrozuměním Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 12. března 2020 č. j. 1 VZN 1593/2020-21, usnesením Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové

ze dne 24. října 2019 č. j. 2 KZN 247/2018-51 a usnesením Generální inspekce bezpečnostních sborů, oddělení Hradec Králové, ze dne 30. září 2019 č. j. GI-3887-76/TČ-2018-842060 byla porušena základní práva a svobody podle čl. 7 odst. 2 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a podle čl. 3 ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Vyrozumění Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 12. března 2020 č. j. 1 VZN 1593/2020-21, usnesení Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové ze dne 24. října 2019 č. j. 2 KZN 247/2018-51 a usnesení Generální inspekce bezpečnostních sborů, oddělení Hradec Králové, ze dne 30. září 2019 č. j. GI-3887-76/TČ-2018-842060 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“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí s tvrzením, že jimi došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod zakotvených v čl. 2, 3 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti a předložených podkladů se podává, že usnesením Generální inspekce bezpečnostních sborů, oddělení Hradec Králové, (dále jen „GIBS“) ze dne 30. 9. 2019 č. j. GI-3887-76/TČ-2018-842060 byla podle § 159a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) odložena věc podezření ze spáchání zločinu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. e) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, kterého se mělo dopustit celkem šest neustanovených příslušníků Vězeňské služby České republiky (dále jen „příslušníci Vězeňské služby“ nebo též „dozorci“) služebně zařazených do Věznice Valdice zkráceně tím, že dne 12. 10. 2018 vyzvali stěžovatele nacházejícího se v cele, aby je následoval na oddělení prevence a stížností. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl zesláblý a bylo mu zle, snažil se zvednout, aby je následoval, ale spadl na zem, přičemž ho čtyři dozorcí fyzicky napadli, kdy jeden ho mlátil do oblasti stehna a lýtky pravé nohy, ostatní tři ho kopali do celého těla. Dále toto jednání dvou dozorců pokračovalo, když byl odváděn s nasazenými pouty k lékaři na ošetření, tak ho shodili ze schodů při vstupu do prostor ošetrovny. Těmito výše popsanými útoky mu měli způsobit hematomy na hrudníku, na obou ramenech, pod klíční kostí a do současnosti ho mají bolet ledviny a pravý bok, tedy jako úřední osoby, zneužívající závislosti stěžovatele ve výkonu trestu odnětí svobody, v úmyslu způsobit stěžovateli jinou závažnou újmu vykonávali svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, tedy v rozporu s § 5 a 6 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky.

3. V odůvodnění usnesení GIBS se uvádí, že na základě učiněných skutkových zjištění se v cele stěžovatele nacházeli maximálně tři příslušníci Vězeňské služby, čtvrtý přítomný příslušník zůstal v chodbičce, dále že stěžovatel nebyl vlečen po zemi dvěma příslušníky Vězeňské služby, ale nesen třemi, že kamerové záznamy nepotvrzují, že by ho tito příslušníci upustili nebo shodili ze schodů a že tomu nenasvědčují ani zjištěná zranění. Slyšení spoluvězni popřeli, že by si stěžovatel na napadení příslušníky Vězeňské služby stěžoval, a uvedli, že žádné viditelné zranění neměl. K zjištěným poraněním GIBS uvedla, že stěžovatel byl dne 12. 10. 2018 odveden na lékařské vyšetření, přičemž lékař MUDr. Vorel žádné zranění podle lékařské zprávy nezjistil, pouze konstatoval mírný erytém, spíše otlak na

hrudníku. Záznam o vstupní lékařské prohlídce ve Vazební věznici v Brně ze dne 15. 10. 2018, který je součástí propouštěcí zprávy ze dne 6. 11. 2018, podle závěrů GIBS konstatoval na těle stěžovatele hematomy různého stáří bez bližší časové specifikace. Na kopii eskortního příkazu ze dne 15. 10. 2019 je zaznamenáno, že stěžovatel má na sobě starší hematomy. GIBS zdůraznila, že ze závěrů znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství, vyplynulo, že zdokumentovaná poranění lze ze soudně lékařského hlediska považovat za poškození zdraví nepatrného významu neomezující stěžovatele v soběstačnosti, a že ačkoliv by bylo možno vznik zjištěných poranění vysvětlovat i popisovanými mechanismy útoku, jejich četnost popisovanému útoku neodpovídá. Dále podotkla, že podle přibráného znalce z dokumentace nevyplývá přítomnost žádných poranění, jejichž vznik by bylo možno vysvětlovat úderem nebo údery rukou v rukavici „s kuličkami“, což vylučují i slyšení příslušníci Vězeňské služby. Porovnáním výpovědi stěžovatele s ostatními provedenými důkazy (tj. zejména s výpověďmi dalších odsouzených, dále s výpověďmi příslušníků Vězeňské služby O. M., P. Š., T. T. a J. P., ze závěrů znaleckého zkoumání, lékařských zpráv a kamerových záznamů) dospěla GIBS k závěru, že výpověď stěžovatele se nezakládá na pravdě a že na základě učiněných skutkových zjištění bylo prokázáno, že stěžovatel neuposlechl pokyn příslušníka Vězeňské služby, snažil se ho fyzicky napadnout a lhal o skutečnostech týkajících se průběhu napadení a o způsobených zraněních, proto použití donucovacích prostředků bylo namístě.

4. Stížnost stěžovatele proti usnesení GIBS byla usnesením Krajského státního zastupitelství v Hradci Králové (dále jen „krajské státní zastupitelství“) ze dne 24. 10. 2019 č.j. 2 KZN 247/2018-51 zamítnuta podle § 148 odst. 1 písm. c) trestního řádu jako nedůvodná s odůvodněním, že příslušný policejní orgán řádně provedl prověřování věci, správně vyhodnotil opatřené důkazy a z nich vyvodil správné právní závěry v tom smyslu, že ve věci nejde o podezření ze spáchání trestného činu a není namístě věc vyřídit jinak. Krajské státní zastupitelství uzavřelo, že výpověď stěžovatele je na základě provedení dokazování třeba hodnotit jako lživou, pravděpodobně vymyšlenou s úmyslem dosáhnout přemístění do jiné věznice, a že byly-li proti němu užity donucovací prostředky, bylo to z důvodu jeho chování a jednání, přičemž o užití donucovacích prostředků byly sepsány úřední záznamy a ředitelem Věznice Valdice bylo jejich užití vyhodnoceno jako oprávněné.

5. Na základě podnětu stěžovatele k výkonu dohledu nad postupem krajského státního zastupitelství podle § 12c a násl. zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, se věcí zabývalo Vrchní státní zastupitelství v Praze (dále též jen „vrchní státní zastupitelství“), které po přezkoumání věci v postupu krajského státního zastupitelství neshledalo pochybení, jež by bylo namístě napravovat opatřením vrchního státního zastupitelství. Ve shodě s obsahem usnesení GIBS vrchní státní zastupitelství ve svém vyrozumění uvedlo, že na základě provedených úkonů bylo zjištěno, že v cele stěžovatele se nacházeli maximálně tři příslušníci Vězeňské služby, čtvrtý přítomný příslušník zůstal v chodbičce, dále že stěžovatel nebyl vlečen po zemi dvěma příslušníky, ale nesen třemi, že kamerové záznamy nepotvrzují, že by ho tyto příslušníci upustili nebo shodili ze schodů a že tomu nenaspovídají ani zjištěná zranění, že slyšení spoluvězni popřeli, že by si stěžovatel stěžoval na napadení příslušníky Vězeňské služby, a že neměl žádné viditelné zranění. Ve shodě s GIBS poukázalo vrchní státní zastupitelství na to, že stěžovatel byl dne 12. 10. 2018 odveden na lékařské vyšetření, přičemž lékař MUDr. Vorel žádné zranění podle lékařské zprávy nezjistil, pouze konstatoval mírný erytém, spíše otlak na hrudníku, a že záznam o vstupní lékařské prohlídce ze dne 15. 10. 2018 vypovídá o hematomech různého stáří na těle stěžovatele bez bližší časové specifikace. Také podle vrchního státního zastupitelství (stejně jako podle GIBS a krajského státního zastupitelství) ze závěrů vypracovaného znaleckého posudku vyplynulo, že zdokumentovaná poranění lze ze soudně lékařského hlediska považovat za poškození zdraví nepatrného významu neomezující stěžovatele v soběstačnosti,

a že ačkoliv by bylo možno vznik zjištěných poranění vysvětlovat i popisovanými mechanismy útoku, jejich četnost popisovanému útoku neodpovídá, a rovněž že podle znalce z dokumentace nevyplývá přítomnost žádných poranění, jejichž vznik by bylo možno vysvětlovat úderem nebo údery rukou v rukavici „s kuličkami“. Vrchní státní zastupitelství se ztotožnilo s názorem GIBS a krajského státního zastupitelství, že i přes provedené rozsáhlé prověřování nebyly skutečnosti kladené stěžovatelem za vinu příslušníkům Vězeňské služby potvrzeny a prokázány. Dodalo, že na této skutečnosti nic nemění ani stanovisko veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., vyjádřené v její zprávě o šetření v dané věci ze dne 17. 10. 2019 sp. zn. 7107/2018/VOP/MS, č. j. KVOP-47065/2019, kde veřejná ochránkyně práv vyslovila pochybnost, zda byl zdravotní stav stěžovatele ve Věznici Valdice dobře objektivizován s tím, že diametrální rozdíly v jednotlivých lékařských zprávách poukazují na pochybení ohledně vyhotovování lékařských záznamů. K tomu vrchní státní zastupitelství podotklo, že veškeré lékařské zprávy měl znalec k dispozici a ke všem v nich uvedeným zraněním se vyjádřil. Z uvedených důvodů vrchní státní zastupitelství podnět stěžovatele k výkonu dohledu vyrozuměním ze dne 12. 3. 2020 č. j. 1 VZN 1593/2020-21 jako nedůvodný odložilo.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel v ústavní stížnosti předně odkazuje na závěry veřejné ochránkyně práv vyjádřené v její shora zmíněné zprávě o šetření v dané věci ze dne 17. 10. 2019 a dále namítá, že po několikadenním držení hladovky byl zesláblý a nemohl klást žádný odpor, proto jakékoliv donucovací prostředky použité dozorci byly bezdůvodné, resp. nemohly být přiměřené. Poukazuje na to, že záznam ze vstupní prohlídky brněnské věznice ze dne 15. 10. 2018 popisuje mnohočetné podlitiny na více částech jeho těla, přičemž během cesty ani v příjmové věznici v Brně se nestalo nic mimořádného, co by odůvodňovalo vznik podlitin na jeho těle. Z toho vyvozuje, že zjištění zdravotníků ve Věznici Valdice ze dne 12. 10. 2018 a rovněž před eskortou do Brna dne 15. 10. 2018, které neobsahuje prakticky žádné informace o známkách fyzického násilí, je zjevně nesprávné. Je přesvědčen, že zmíněné rozdíly svědčí o pochybení při vyhotovování lékařských záznamů a že došlo k porušení jeho práva na účinné vyšetřování v souvislosti s porušením práva nebýt mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu podle čl. 3 Úmluvy. K tomu poukázal na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) ze dne 28. 7. 1999 – *Selmouni proti Francii* č. 25803/94, podle kterého neposkytnutí věrohodného vysvětlení nebo vysvětlení, které by vedlo k závěru, že použití síly nebylo za daných okolností absolutně nezbytné, by mělo vést ke konstatování porušení čl. 3 Úmluvy. Stěžovatel zdůrazňuje, že nebylo zejména provedeno včasné a důkladné lékařské ohledání, které by poskytlo kompletní a přesné záznamy o ublížení na zdraví a objektivní analýzu klinických nálezů. Znalecký posudek podle něj nebyl objektivní, jelikož jeho zdravotní stav byl vyšetřován až po cca čtrnácti dnech od dané události. Namítá, že nebyla účinně prošetřena jeho tvrzení, resp. že nebyla správně vyhodnocena jejich pravdivost, a nebylo jakkoli objasněno, jak k mnohočetným podlitinám na více částech těla přišel. Rovněž podle něj nebylo provedeno zkoumání, zda se v daném prostoru věznice vyskytuje místo, které není snímáno kamerami, kde by teoreticky mohlo dojít k násilí na něm, aniž by to kamery zachytily.

III. Vyjádření účastníků řízení a stanovisko veřejného ochránce práv

7. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření všem účastníkům řízení.

8. Vrchní státní zastupitelství v Praze ve svém vyjádření se omezilo na skutečnosti uvedené ve vyrozumění vrchního státního zastupitelství ze dne 12. 3. 2020 č. j. 1 VZN 1593/2020-21. K námitce stěžovatele týkající se pochybení Věznice Valdice při vyhotovování zdravotnických záznamů uvedlo, že vlastní postup při zpracování zdravotnické dokumentace

nebyl předmětem prověřování, které se týkalo jednání příslušníků Vězeňské služby dne 12. 10. 2018. Dodalo, že v současné době je policejním orgánem Policie České republiky, Městským ředitelstvím policie Brno, pod č. j. KRPB-17622/TČ-2020-060240 vedeno trestní řízení pro podezření ze spáchání trestného činu křivého obvinění podle § 345 odst. 2, odst. 3 písm. c), e) trestního zákoníku, kde je stěžovatel v postavení podezřelého, a to právě v souvislosti s jeho trestním oznámením na příslušníky Vězeňské služby služebně zařazené ve Věznici Valdice, a že podanou ústavní stížnost považuje za neopodstatněnou.

9. Krajské státní zastupitelství ve svém vyjádření odkázalo na odůvodnění ústavní stížností napadených rozhodnutí a vyrozumění vrchního státního zastupitelství o vykonaném dohledu s tím, že podle jeho názoru nebylo ve věci zasaženo do práva stěžovatele na účinné vyšetřování a že nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že příslušný policejní orgán včas a důkladně neohledal jeho tělo, když dne 23. 10. 2018 byla provedena fotodokumentace jeho zranění.

10. GIBS k námitce stěžovatele, že byl tak zesláblý, že nemohl klást jakýkoliv odpor, tudíž jakékoliv donucovací prostředky byly bezdůvodné, v souladu s obsahem svého ústavní stížností napadeného usnesení zopakovala, že přes skutečnost, že stěžovatel měl držet hladovku, bylo zjištěno, že použití donucovacích prostředků předcházelo fyzické napadení dozorce M. stěžovatelem – viz záznam o použití donucovacích prostředků pod č. j. VS-117858-1/ČJ-2018-802232-DP, ve kterém jsou uvedena i místa na těle stěžovatele, na která bylo fyzicky působeno a kde by mohlo dojít ke známkám poranění v důsledku použití donucovacích prostředků. Zaznamenaná jsou místa levé rameno, levý loket, obě zápěstí, přičemž tento zákrok byl zástupcem ředitele Věznice Valdice vyhodnocen jako oprávněný a zákonný. Následně po zákroku stěžovatel odmítal jít, a proto byl, po vytažení z cely dvěma dozorcí na chodbu, uchopen za nohy a třemi dozorcí byl odnesen na zdravotní oddělení. S ohledem na jeho tělesné proporce vznikly podle vyjádření GIBS další hematomy, a to v oblasti podpaží, kde byl uchopen dozorcí, na zápěstích, protože vznikl větší tlak na pouta tím, že byl uchopen za ruce v podpaží, a při uchopení na dolních částech končetin. K námitce, že zjištění zdravotníků ve Věznici Valdice ze dne 12. 10. 2018 a rovněž před eskortou do Brna dne 15. 10. 2018 neobsahuje žádné informace o známkách fyzického násilí, GIBS poukázala na to, že MUDr. Vorel stěžovatele prohlížel bezprostředně po použití donucovacích prostředků, tj. v časovém odstupu 16 minut, kdy shledal, že tělo je bez zranění, pouze na hrudníku mírný erytém – spíše otlak. GIBS zdůraznila, že je-li pod tělní tkání kost, jako např. u lebky, může k vybarvení podlitiny dojít bezprostředně po úderu, a naopak jde-li o sval či břicho, viditelnost podlitin se projevuje v delším časovém odstupu, a to až několik hodin. To podle GIBS vysvětluje, že MUDr. Vorel v době, kdy zjišťoval případná zranění, neshledal na stěžovateli viditelná zranění, která byla viditelná později, tj. po jejich vybarvení, a byla zapsána dne 15. 10. 2018 MUDr. Šemíkovou v Brně. Dále GIBS podotkla, že byla prokázána nevěrohodnost svědectví stěžovatele (podle kamerových záznamů v cele nebylo šest příslušníků, ale pouze tři, a po vytažení z cely nebyl tažen za ruce po zemi až na ošetřovnu a nebyly použity rukavice s kuličkami, jak stěžovatel tvrdí). K dalším námitkám stěžovatele GIBS uvedla, že MUDr. Vorel ve výpovědi sdělil, že stěžovatele prohlížel a o výsledku prohlídky provedl zápis do protokolu o použití donucovacích prostředků, že lékařka i příslušníci, kteří stěžovatele v Brně přijímali, byli vyslechnuti a že není známá informace, že by měly lékařky psychiatrického oddělení, kde byl stěžovatel umístěn v důsledku svého psychického stavu, pozorovat podlitiny na jeho těle. K vypracovanému znaleckému posudku GIBS dodala, že příslušné oddělení v Hradci Králové se o události dozvědělo dne 22. 10. 2018 z podnětu stěžovatele a dne 23. 10. 2018 bylo vyžádáno pořízení fotodokumentace jeho zranění, která mu měli způsobit dozorcí z Věznice Valdice. Závěrem svého vyjádření GIBS shrnula, že vznik mnohočetných podlitin byl u stěžovatele způsoben služebním zákrokem v důsledku jeho fyzického útoku na dozorce M., že stěžovatel se snažil prokazatelně vydávat

i svá pozdější zranění za zranění způsobená dozorci Věznice Valdice a že v souvislosti s tím, že uvádí nepravdivé údaje, byl dne 6. 1. 2020 předán příslušnému policejnímu orgánu podnět na stěžovatele pro podezření z krivého obvinění podle § 345 odst. 2, odst. 3 písm. c), e) trestního zákoníku.

11. Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat vyjádření účastníků řízení stěžovateli k replice, neboť neobsahují žádné zásadní nebo nové argumenty.

12. Stěžovatel podal podnět k šetření ve Věznici Valdice týkající se jeho napadení příslušníky Vězeňské služby dne 12. 10. 2018 také veřejné ochránkyni práv Mgr. Anně Šabatové, Ph.D., která ve zprávě o šetření v dané věci ze dne 17. 10. 2019 sp. zn. 7107/2018/VOP/MS, č. j. KVOP-47065/2019, uvedla, že zjistila deficity v dokumentaci zranění stěžovatele. Poukázala na to, že podle Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „CPT“) musí lékařská zpráva vyhotovená po provedení lékařského vyšetření při podezření na špatné zacházení obsahovat 1) popis tvrzení dotyčné osoby, jež se týká lékařské prohlídky (včetně jejího popisu vlastního zdravotního stavu a jakýchkoli tvrzení o špatném zacházení), 2) plný popis objektivního lékařského nálezu založený na důkladném vyšetření, 3) lékařská pozorování ve světle ad 1) a ad 2) naznačující shodu mezi vznesenými tvrzeními a objektivním lékařským nálezem, 4) výsledky dodatečně provedených vyšetření, detailní závěry odborných konzultací a popis způsobu ošetření zranění a dalších uplatněných postupů, 5) je žádoucí, aby byly pořízeny fotografie zranění a následně byly taktéž založeny do zdravotnické dokumentace. Podle veřejné ochránkyně práv zdravotnické záznamy vyhotovené ve Věznici Valdice dne 12. 10. 2018 (po tvrzeném napadení) a rovněž před eskortou do Brna dne 15. 10. 2018 neobsahují prakticky žádné informace o známkách fyzického násilí, oproti tomu zdravotní záznam ze vstupní prohlídky v brněnské vazební věznici dne 15. 10. 2018 popisuje mnohočetné podlitiny na více částech těla, přičemž z dokumentace eskorty a tvrzení stěžovatele je patrné, že během cesty ani v příjmové věznici se nestalo nic mimořádného, co by odůvodňovalo vznik podlitin. Je tedy podle ní otázkou, zda byl zdravotní stav stěžovatele dobře objektivizován ve Věznici Valdice, a to zvláště s přihlédnutím k jeho tvrzení, že byl ve Valdicích napaden dozorci. Zjištěné diametrální rozdíly podle veřejné ochránkyně práv poukazují na pochybení při vyhotovování lékařských záznamů při podezření na špatné zacházení.

13. Veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček po své předchozí nabídce vypracoval na žádost Ústavního soudu k dané věci stanovisko *amici curiae* ze dne 14. 10. 2020 sp. zn. 29/2020/SZD, č. j. KVOP-44139/2020 (srov. § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), ze kterého se podává, že k naplnění povinnosti provádět účinné vyšetřování vznikly různé pomůcky a doporučení. Mezi ně patří Zásady účinného vyšetřování a dokumentování mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání (schválilo Valné shromáždění OSN, rezoluce č. 55/89 ze dne 4. 12. 2000. New York: OSN, 1999, dostupné na <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2019/osn-zasady-ucinneho-vysetrovani-a-dokumentovani-muceni-a-spatneho-zachazeni-konecn-1/> – dále jen „Zásady“) a Příručka pro účinné vyšetřování a dokumentaci mučení a jiného krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení [UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment („Istanbul Protocol“), 2004, HR/P/PT/8/Rev.1 Ženeva: OHCHR, 2004, dostupné na <http://www.refworld.org/docid/4638aca62.html> – dále jen „Istanbulský protokol“], vydaná v roce 1999 a revidovaná v roce 2004. Ze Zásad vyplývá, jaké parametry má mít zpráva znalce z oboru lékařství vypracovaná pro vyšetřování. Má obsahovat popis události (podrobný záznam vyprávění zkoumané osoby, včetně údajných metod špatného zacházení, času, kdy k němu údajně docházelo, a veškeré stížnosti na fyzické či duševní

příznaky), záznam o nálezu (týkající se fyzického a duševního stavu na základě klinického vyšetření, včetně příslušných diagnostických testů, a je-li to možné, včetně barevných fotografií všech zranění) a stanovisko lékaře k pravděpodobné souvislosti mezi nálezem a možným špatným zacházením. Veřejný ochránce práv poukazuje na to, že Zásady byly silnou inspirací pro CPT. Na základě svých bezprostředních poznatků o poměrech v evropských věznicích a opožděnosti a povrchnosti vyšetření prováděných u vězňů se zraněními CPT formuloval doporučení pro „obyčejné“ zprávy o prohlídkách vězňů a dalších zadržených osob, jež vypracovávají lékaři poskytující služby osobám zbaveným svobody. Veřejný ochránce práv upřesnil, že standard CPT Pořizování záznamů a podávání zpráv o lékařských zjištěních o špatném zacházení z roku 2013 rovněž požaduje, aby zpráva lékaře obsahovala 1) popis tvrzení dotčené osoby, jež se týká lékařské prohlídky (včetně jejího popisu vlastního zdravotního stavu a jakýchkoli tvrzení o špatném zacházení), 2) plný popis objektivního lékařského nálezů založený na důkladném vyšetření, 3) poznámky lékaře ve světle 1) a 2) ohledně toho, zda je shoda mezi tvrzeními pacienta a objektivním lékařským nálezem. Lékařské vyšetření týkající se traumatických zranění by mělo být zaznamenáno na zvláštním formuláři připraveném pro tento účel spolu se schématy lidského těla, která umožní zaznačení zranění. Dále je žádoucí, aby byly pořízeny fotografie zranění. CPT tento standard prosazuje pro případ vyšetření osob, které uvádějí, že byly podrobeny špatnému zacházení, nebo si sice nestěžují, ale nesou známky nasvědčující špatnému zacházení (typicky zranění, jež mohla vzniknout z násilí). Zásady, Istanbulský protokol i Standard CPT chápou jako základní podmínku to, že zdravotní prohlídka proběhne důvěrně (nelze například očekávat, že se lékaři svěří se všemi informacemi pacient s příslušníky Vězeňské služby v zádech, tím spíše, jde-li o případné pachatele násilí). Jinak potenciální oběť špatného zacházení nemůže mít k lékaři důvěru a nesdělí okolnosti vzniku zranění. Výše uvedené zvýšené požadavky na lékařská vyšetření a zprávy o nich mají podle veřejného ochránce práv několik důvodů. Jednak jde o to, aby zpráva následně mohla být použita jako plnohodnotný forenzní důkaz, jednak může být zpráva i jen ošetřujícího lékaře, nikoli nutně experta, klíčová i pro samotné zahájení vyšetřování – to platí zvláště pro případy, jež se udály v době zbavení svobody. Dodává, že původně měly uvedené zásady a standardy právní sílu tzv. soft law, tedy spíše výkladového vodítka. Postupně ale pronikají do právně závazného výkladu zákazu špatného zacházení podle článku 3 Úmluvy, jak jej podává Evropský soud pro lidská práva V této souvislosti veřejný ochránce práv poukázal na judikaturu, ve které ESLP shledal porušení povinnosti provést účinné vyšetřování stížnosti na špatné zacházení, kdy orgány vyšetřující stížnost na násilí si neobstaraly náležité forenzní lékařské vyšetření, popř. byl obsah lékařské zprávy nedostatečný (rozsudek ve věci *Premiņinys proti Rusku* ze dne 10. 2. 2011 č. 44973/04, rozsudek ve věci *Dilek Aslan proti Turecku* ze dne 20. 10. 2015 č. 34364/08, rozsudek *Mehmet Eren proti Turecku* ze dne 14. 10. 2008 č. 32347/02, rozsudek *Salmanoglu a Polattaj proti Turecku* ze dne 17. 3. 2009 č. 15828/03). Závěrem svého vyjádření veřejný ochránce práv konstatuje, že v českých věznicích uvedené standardy často nejsou naplněny a lékařské záznamy nemají úroveň potřebnou pro to, aby účinně přispěly k vyšetření namítaného násilí, o čemž vypovídají různé kontrolní zprávy CPT a rovněž jeho šetření z poslední doby týkající se individuálních případů z českých věznic. K tomu uvádí konkrétní případy a uzavírá, že v případě stěžovatele jeho předchůdkyně Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., zpochybnila kvalitu záznamů lékaře a vyslovila závěr o pochybení věznice, když ta nezajistila vypracování zdravotních záznamů odpovídajících požadavkům Istanbulského protokolu.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená v ústavní stížnosti. Ústavní soud je k jejímu projednání

příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

V. Obecná východiska pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníků řízení Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost směřující k porušení práva na účinné vyšetřování je důvodná.

16. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že ústavní pořádek České republiky je založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana jako podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy). Jako jeho podstatná náležitost vytváří demokratický řád lidských práv a základních svobod (čl. 23 Listiny) hodnotovou základnu právního řádu. To na rozdíl od dob minulých znamená, že základní práva a svobody již nejsou „monologem zákonodárce“, ale nejsou ani jen ústavně zaručeným veřejným subjektivním právem [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jsou současně objektivní hodnotou (nadřazeným objektivním právem), ze které musí vycházet veškeré jednání všech větví veřejné moci (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 4 Listiny), tvorba a aplikace práva v souladu s tímto lidskoprávním řádem nejen v oblasti práva soukromého (tradiční „prozařování“ – nyní výslovně § 2 odst. 1 občanského zákoníku), nýbrž i práva trestního (§ 2 odst. 4 trestního řádu jako základní zásada trestního řízení). Zákonodárce se proto při konkretizaci lidskoprávních ustanovení může pohybovat jen v rámci tohoto řádu (lidskoprávního systému). Stejně tak již nemůže vycházet pouze z dvoustranného tradičního pojetí základních práv jako vztahu mezi veřejnou mocí (zde orgány činnými v trestním řízení) a obviněným, nýbrž musí přihlížet k celému systému základních práv, který v rámci naplnění své ochranné funkce (zejména v případě čl. 6 odst. 1 Listiny – viz níže) zahrnuje i ústavní a podústavní pozice dalších subjektů, jako jsou poškození a oběti trestných činů. Vždy je nezbytné údajně porušené ustanovení o ochraně základních lidských práv a svobod (ať už je chráněno Listinou, či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy) porovnávat s jinými ústavními normami chránícími zájem druhé strany či třetích osob, zvažovat, zda vůbec došlo k omezení základního práva a svobody, a pokud ano, zda k němu došlo v takovém rozsahu, který ústavní předpisy připouštějí [srov. nález ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 15/93 (N 3/1 SbNU 23; 34/1994 Sb.) či nález ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)].

17. Z tohoto pohledu je třeba přistupovat i k čl. 7 odst. 2 Listiny, podle kterého nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Totéž vyplývá také z čl. 3 Úmluvy, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, ale i z obsahu Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (vyhlášené pod č. 143/1988 Sb.), ke které byl sjednán Opční protokol č. 78/2006 Sb. m. s. zabývající se systémem pravidelných návštěv prováděných nezávislými mezinárodními a národními orgány v zařízeních, kde jsou umístovány osoby zbavené svobody, za účelem prevence mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Nelidské či ponižující („špatné“) zacházení je velmi vážným zásahem do základních práv jednotlivců a orgány činné v trestním řízení nesmí hájitelné tvrzení, že mu byl někdo vystaven, brát na lehkou váhu. Naopak musí okolnosti případu prověřovat zvlášť důkladně a urychleně, tak aby mohly učinit přesvědčivý závěr, zda ke špatnému zacházení skutečně došlo, a pokud ano, aby šetření bylo schopno položit základ k následnému potrestání pachatelů.

18. Zmíněná ustanovení (čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy) zakotvují jednu z nejzákladnějších hodnot demokratických společností, což se odráží mimo jiné v jejich absolutní povaze neumožňující žádné výjimky za žádných okolností. Z pohledu zákazu mučení a špatného zacházení tudíž není podstatné, zda k němu došlo např. na základě

předchozího chování oběti či jisté provokace nebo v situaci, kdy k tomu oběť žádný „důvod“ nezavdala (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Bouyid proti Belgii* ze dne 28. 9. 2015 č. 23380/09, § 108). Vypěstlost a humanita každé společnosti se pozná i podle způsobu, jakým zachází s těmi nejzranitelnějšími osobami, tedy s těmi, kdo se z jakýchkoli důvodů ocitli na jejím okraji, a zda také u nich respektuje, že jsou svobodní a rovní si s ostatními v důstojnosti i právech. Každá lidská bytost totiž musí být bez výjimek chráněna před mučením nebo špatným zacházením v rozporu s čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy [srov. náleze ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. I. ÚS 860/15 (N 191/79 SbNU 161)].

19. Nelidským zacházením je takové, které působí buď přímo ublížení na zdraví, nebo intenzivní fyzické a psychické utrpení (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Gäfgen proti Německu* ze dne 1. 6. 2010 č. 22978/05, § 89). Zacházení je považováno za ponižující, potupuje-li nebo pokořuje-li jednotlivce, neprokazuje dostatečnou úctu k jeho lidské důstojnosti nebo tuto důstojnost snižuje či vyvolává pocity strachu, úzkosti nebo méněcennosti, jež jsou schopny zlomit morální a fyzický odpor dané osoby (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *M. S. S. proti Belgii a Řecku* ze dne 21. 1. 2011 č. 30696/09, § 220). Zákaz ponižujícího zacházení má úzkou vazbu na požadavek respektu k důstojnosti člověka, která nepřipouští, aby orgány veřejné moci s člověkem zacházely jako s objektem [srov. náleze Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 1376/18 (N 207/97 SbNU 222)]. ESLP také konstantně judikuje, že osoby v detenci, respektive osoby, proti nimž zasahují příslušníci bezpečnostních složek, jsou ve zranitelném postavení, a proto „jakékoli použití fyzické síly, která nebyla nezbytně vynucena vlastním chováním těchto osob, snižuje lidskou důstojnost a je v zásadě porušením práva zakotveného v čl. 3 Úmluvy“ (např. rozsudek ESLP ve věci *Ribitsch proti Rakousku* ze dne 4. 12. 1995 č. 18896/91, § 38, a rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Bouyid proti Belgii*, výše citovaný, § 83 a 88).

20. Má-li namítané špatné zacházení spadat do oblasti chráněné čl. 7 odst. 2 Listiny nebo čl. 3 Úmluvy, je třeba, aby přesáhlo určitou minimální úroveň závažnosti. Posouzení úrovně závažnosti je z podstaty věci relativní a závisí na všech okolnostech případu, jimiž jsou zejména délka zásahu, jeho fyzické a psychické následky, v některých případech i pohlaví, věk či zdravotní stav oběti, dále pohnutka či cíl zásahu do fyzické integrity, jakož i celkový kontext, v němž k němu došlo [v podrobnostech srov. náleze ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. III. ÚS 2012/18 (N 153/96 SbNU 14), bod 37 a násl.]. Kumulativní působení víceroch – byť v izolovaném pohledu i méně závažných – faktorů a okolností, za nichž ke špatnému zacházení mělo dojít, může ve výsledku vést ke zvýšení celkové míry utrpení, které oběť pociťuje, a potažmo ke konstatování porušení čl. 7 odst. 2 Listiny nebo čl. 3 Úmluvy [srov. náleze ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. I. ÚS 860/15 (N 191/79 SbNU 161)].

21. V dané souvislosti je potřebné zdůraznit základní princip, podle kterého každé násilí, respektive donucovací prostředky mohou být policií, stejně jako jinými bezpečnostními složkami státu, použity pouze v míře nezbytně nutné pro dosažení legitimního účelu sledovaného zákrokem. Mimoto policie či jiné bezpečnostní složky státu musí své zásahy vést nejen s respektem k důstojnosti a právům osob, vůči nimž je zasahováno, ale též tak, aby případné konfliktní situace spíše uklidňovaly, ne aby napětí stupňovaly, či konflikty dokonce samy vyvolávaly. Donucovací prostředky nesmí v žádném případě sloužit jako odplata či trest za neuposlechnutí výzvy policisty (viz shora odkazovaný náleze sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 69), stejně jako příslušníka Vězeňské služby. Z judikatury ESLP obdobně vyplývá, že použití síly vůči osobě bude v souladu s čl. 3 Úmluvy, pouze je-li nezbytné s ohledem na chování této osoby. ESLP ve své judikatuře například shledal, že i „pouhá“ jedna facka vůči zajištěné osobě je ponižujícím zacházením, byť by k ní policista byl vyprovokován neuctivým chováním této osoby, která však nebyla fyzicky agresivní a nepředstavovala nebezpečí pro jiné osoby. Přitom uvedl, že „v demokratické společnosti není špatné zacházení nikdy

adekvátní reakcí na problémy, kterým čelí orgány veřejné moci“ (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Bouyid proti Belgii* ze dne 28. 9. 2015 č. 23380/09, § 108).

22. Stát se formulací ústavních ustanovení o právu na život, osobní svobodu, nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, ochranu majetku, zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu atd. nezavazuje, že pouze on sám je svou činností nebude porušovat (tzv. negativní status) a že do této chráněné oblasti bude zasahovat jen v mezích Ústavy a zákona (zejména čl. 1, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 4 Listiny, čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy), nýbrž právě s ohledem na mocenský monopol a zákaz svémoci bude poskytovat ochranu (tzv. pozitivní status jednotlivce) těmto právům, svobodám a hodnotám i v případě, že jsou narušeny jednáním někoho jiného, než je nositel veřejné moci (čl. 4, 83, 90 Ústavy, čl. 36 až 40 Listiny), avšak i tak, že se takovým porušením bude snažit v rámci jednotlivých právních odvětví, zejména správního práva či trestního práva, předcházet [srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385)].

23. S ohledem na nyní posuzovanou věc Ústavní soud podotýká, že se ve své judikatuře staví zdrženlivě k návrhům stěžovatelů, kteří cestou individuální ústavní stížnosti usilují o kasaci rozhodnutí policejního orgánu o odložení věci. Vychází z přesvědčení, že vymezení trestného činu, stíhání pachatele a jeho potrestání je zejména věcí vztahu mezi státem a pachatelem trestného činu (srov. např. usnesení ze dne 9. 4. 2019 sp. zn. II. ÚS 1417/18, usnesení ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. II. ÚS 192/19, veřejně dostupná na <https://nalus.usoud.cz>, stejně jako další rozhodnutí zde odkazovaná). Proto pouze stát prostřednictvím svých orgánů rozhoduje podle pravidel trestního řízení o tom, zda byl trestný čin spáchán, kdo jej spáchal, jaký trest a popř. jaké jiné újmy na právech nebo majetku pachatele lze za jeho spáchání uložit (čl. 8 odst. 2 Listiny).

24. Ústavou chráněná hmotná i procesní práva obětí trestného činu však musí být v trestním řízení respektována stejně jako ústavní pravidla a zásady, kterými stát zaručuje spravedlivý proces osobě podezřelé z jeho spáchání, jakkoli se tyto strany trestního řízení svým postavením a rolí v něm odlišují. Při uvědomění si rizik spojených s případnou kolizí ústavních práv všech osob dotčených trestním řízením Ústavní soud zdůrazňuje nutnost nalezení ústavně přijatelného kompromisu v jejich současné ochraně [srov. např. nálezn ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) nebo nálezn ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)]. To platí nejen na úrovni obecné právní úpravy, nýbrž i v konkrétních řízeních, v nichž soudy (či jiné orgány činné v trestním řízení) musí obezřetně dbát své povinnosti ochrany všech základních práv (čl. 4 Ústavy) a volit v rámci jim poskytnutých kompetencí postup omezující práva obětí toliko v nezbytné míře. Zvláště pro soudní ochranu základních lidských práv a svobod platí, že ani zákonodárce nemůže zakotvením zvláštních procesních prostředků zvýhodnit jednu ze stran řízení, aniž by se taková úprava opírala o přiměřený hmotněprávní důvod (pouze obviněnému může být uložena trestní sankce, má právo na obhajobu a řadu dalších procesních oprávnění, orgány činné v trestním řízení musejí respektovat ústavní kautely řádného procesu), a vyvažovala tak omezení ochrany ústavních práv ostatních účastníků. Mimořádná společenská hodnota základních práv a svobod chráněných čl. 6 a čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 2 až 4 Úmluvy tak klade na procesní úpravu jejich ochrany vyšší nároky, jakkoliv to může v praxi znamenat kupř. určité rozmělnění jinak žádoucí jednoduchosti postupů v trestním řízení. Právní jistotě posilované jinak žádoucími jednoduchými, stručnými a zpravidla bezvýjimečnými procesními předpisy proto nelze obětovat možnost účinnější ochrany tak důležité hodnoty, jakou je lidský život nebo důstojnost člověka (srov. nálezn sp. zn. III. ÚS 1716/16).

25. Z uvedeného je zřejmé, že poškozený v trestním řízení realizuje, respektive může realizovat svá základní práva a svobody představující tzv. tvrdé jádro lidských práv, jež se nacházejí především v čl. 2 až 4 Úmluvy. Patří k nim rovněž jeho právo na účinné vyšetřování [nálezn ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 32/16 (N 139/86 SbNU 369; 345/2017 Sb.), body 67

a 65]. Každý jedinec dovolávající se ochrany nároků vyplývajících z čl. 3 Úmluvy a čl. 7 odst. 2 Listiny má právo na přezkoumatelné vyjádření příslušného státního orgánu (policejního, soudního atd.) ohledně toho, jaké skutkové okolnosti byly v jeho věci zjištěny, popř. z jakého důvodu nebyly zjištěny další, a jaký mocenský postup lze při znalosti uvedeného souhrnu okolností dále uplatnit. V žádném období trestního řízení (§ 2 odst. 15 trestního řádu) nemůže žádný orgán státní moci klást na cestu k důkladnému prošetření všech důležitých okolností a ústavně konformnímu právnímu posouzení zjištěných okolností procesní překážky, pokud jimi chráněný právní účel nedosahuje svojí vahou hodnoty základních práv poškozených (srov. shora citovaný nález sp. zn. III. ÚS 1716/16).

26. Vznese-li poškozený hájitelné tvrzení, že byl podroben mučení nebo špatnému zacházení, vznikne státu povinnost provést účinné vyšetřování. Hájitelné tvrzení lze ve stručnosti charakterizovat jako takové, které není nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné prostorově i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné. Splnění uvedených podmínek je vždy třeba posuzovat po zvážení všech konkrétních skutkových okolností věci [srov. nález ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. II. ÚS 1398/17 (N 191/87 SbNU 155), nález ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. I. ÚS 1042/15 (N 91/81 SbNU 485), bod 31, nález ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. I. ÚS 860/15 (N 191/79 SbNU 161), bod 87]. Lékařská zpráva o zraněních zpravidla podstatně napomůže tomu, aby tvrzení bylo hájitelné. Naopak neodůvodněná absence lékařské zprávy zpravidla povede k závěru, že tvrzení špatného zacházení hájitelné není (srov. nález ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 1376/18).

27. Pro účely řízení před Ústavním soudem je to zpravidla stěžovatel, kdo musí prokázat hájitelnost svých tvrzení. Nicméně v situaci, kdy konkrétní okolnosti incidentu zcela nebo v převážné míře spadají do výlučné znalosti státních orgánů (typicky u osob omezených na svobodě), je namístě, aby bylo dané pravidlo modifikováno. Obstarání důkazů o špatném zacházení by totiž bylo pro stěžovatele, který byl v čase tvrzeného útoku do jisté míry izolován od okolního světa a dalších osob, jež by mu mohly pomoci zajistit nezbytné důkazy, krajně obtížné až nemožné [srov. např. nález ze dne 26. 3. 2019 sp. zn. II. ÚS 2077/17 (N 41/93 SbNU 75), výše citovaný nález sp. zn. II. ÚS 1398/17, bod 23, rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *El-Masri proti Bývalé jugoslávské republice Makedonie* ze dne 13. 12. 2012 č. 39630/09, § 152 a další]. Proto v případě osoby zbavené osobní svobody, která si sama důkazní prostředky o svém zdravotním stavu (lékařské vyjádření, fotodokumentace) zajistit nemůže, musí orgány činné v trestním řízení tyto důkazní prostředky zajistit samy z vlastní iniciativy. Za tím účelem musí jednat zvláště rychle, neboť případná zranění postupem času mohou odeznít. Podle judikatury ESLP u zranění vzniklých ve vazbě a podobných prostorách je na vládě, aby poskytla uspokojivé a přesvědčivé důkazy o vzniku zranění. Je tomu tak zejména z důvodu zranitelného postavení takové osoby. Je-li osoba omezena na svobodě či je jinak konfrontována s policejními složkami, jakékoli použití fyzické síly, která nebyla nezbytně nutná, představuje jednání, které snižuje lidskou důstojnost a vede k porušení čl. 3 Úmluvy. Uvede-li jednotlivec, že s ním bylo zacházeno v rozporu s čl. 3 Úmluvy, je povinností státních orgánů toto tvrzení účinně vyšetřit, aby bylo možné určit případného viníka a toho potrestat. Účinné vyšetřování musí státní orgány provádět z úřední povinnosti, přičemž musí být i dostatečně široké, aby nebyly brány v potaz pouze závěry osob jednajících za státní orgány (které např. použily sílu), ale aby bylo zohledněno co možná nejširší spektrum okolností. Jakékoliv zaváhání státu způsobí znesmolení prokázání daného jednání či identifikovat viníky v takovém vyšetřování může znamenat, že stát nedostojí svým procesním povinnostem vyplývajícím z čl. 3 Úmluvy. Proto musí státní orgány věc prošetřit promptně a důkladně, vždy se musí vážně pokusit zjistit, co se stalo, a neměly by spoléhat na unáhlené a neopodstatněné závěry vyšetřování. Musí podniknout potřebné kroky, aby si mohly zajistit důkazy týkající se daného incidentu, jako jsou např. svědecké výpovědi nebo

forenzní důkazy (srov. rozsudek ESLP ve věci *A. P. proti Slovensku* ze dne 28. 1. 2020 č. 10465/17).

28. Ústavní soud proto ve shodě s judikaturou ESLP dospěl ve své rozhodovací činnosti k závěru, že v takových situacích musí příslušné orgány z vlastní iniciativy obstarat veškeré důkazy o incidentu, a to včetně zajištění podrobného vyličení okolností domnělou oběti, forenzních důkazů a odborných lékařských vyjádření, která poskytnou úplné a přesné záznamy o případném zranění a objektivní analýzu lékařských nálezů, zejména co se příčiny zranění týče (srov. výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 89). Pakliže příslušné orgány této povinnosti nedostojí, stěžovatel byl v rozhodné době v moci policie, příslušníků Vězeňské služby nebo jiného orgánu veřejné moci s pravomocí omezit jej na svobodě a vykazoval známky zranění, Ústavní soud bude mít za to, že stěžovatelova tvrzení jsou hájitelná.

29. Povinnost provést účinné vyšetřování vyplývající z čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy je ovšem povinností prostředků, nikoli výsledku. Povinnost státních orgánů vyšetřovat a stíhat nemůže být absolutní, neboť empirické poznatky ukazují, že mnoho trestných činů zůstává neobjasněných nebo nepotrestaných i přes rozumnou snahu orgánů státu. Obsahem této povinnosti je proto spíše zajistit, aby příslušné státní orgány jednaly kompetentně, efektivně a vynaložily veškerou snahu, kterou po nich lze rozumně vyžadovat, aby věc řádně prošetřily, objasnily a aby jejich konání bylo v obecné rovině způsobilé vyústit v potrestání odpovědných osob [srov. nález ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12 (N 152/74 SbNU 301)].

30. Vyšetřování prováděné orgány činnými v trestním řízení, včetně fáze před zahájením trestního stíhání, musí splňovat kumulativně následující požadavky. Musí být a) nezávislé a nestranné, b) rychlé, c) podrobené kontrole veřejnosti a umožňující aktivní participaci poškozeného a d) důkladné a dostatečné. Pouze za splnění těchto kumulativních podmínek bude možné označit provedené vyšetřování za účinné a souladné se stěžovatelovými právy podle čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy.

VI. Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ

31. Ústavní soud s ohledem na uvedené principy musí nejdříve rozhodnout, zda stěžovatel v nyní posuzované věci vznesl hájitelné tvrzení, že s ním bylo příslušníky Vězeňské služby zacházeno v rozporu s čl. 7 odst. 2 Listiny, a pokud ano, zda orgány činné v trestním řízení provedly ve věci účinné vyšetřování.

32. Stěžovatel namítá, že byl dne 12. 10. 2018 příslušníky Vězeňské služby podroben špatnému zacházení. Podle jeho tvrzení měl být mlácen do nohou, kopán do celého těla a shozen ze schodů, čímž mu měly být způsobeny hematomy na hrudníku, na obou ramenou, pod klíční kostí a do současnosti ho mají bolet ledviny a pravý bok.

33. K okolnosti, zda stěžovatel vznesl hájitelné tvrzení, které není nedůvěryhodné a nepravděpodobné, je možné prostorově i časově, je dostatečně konkrétní a v čase neměnné a je zpravidla podpořeno lékařskou zprávou, Ústavní soud předesílá, že hájitelnost tvrzení nelze ztotožňovat s praktickou jistotou, že stěžovatel byl podroben špatnému zacházení, protože nelze vyžadovat ani stejně vysoký důkazní standard jako u namítaného porušení čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy. Ústavní soud dále připomíná, že předmětem nynějšího řízení je přezkum dodržení požadavků a standardů práva na účinné vyšetřování, nikoli výsledků vyšetřování, které je právě předmětem jeho přezkumu.

34. Stěžovatel měl podle výpovědí zasahujících příslušníků Vězeňské služby po výzvě, aby s nimi šel na oddělení prevence a stížností a následně na zdravotní středisko, na jednoho z nich plivnout a následně proti němu vykročit s napřaženou pravou rukou, zjevně však pro zasahující příslušníky ani pro jiné osoby nepředstavoval žádné velké nebezpečí, a to již s ohledem na skutečnost, že dozorcí byli tři a stěžovatel držel protestní hladovku, což

odůvodňovalo předpoklad, že byl zřejmě zesláblý, jak vyplývá i z provedených důkazů. Stěžovatel pouze odmítal opustit celu s odůvodněním, že mu není dobře. Tomuto kontextu musí podle Ústavního soudu korespondovat povaha zákroku vůči stěžovateli a jeho přiměřenost je nutno posuzovat právě prizmatem daných okolností.

35. Příslušníci Vězeňské služby musí své zásahy vést nejen s respektem k důstojnosti a právům osob, vůči nimž je zasahováno, ale též tak, aby případné konfliktní situace spíše uklidňovali, ne aby napětí stupňovali, či konflikty dokonce samy vyvolávali (viz nález sp. zn. I. ÚS 860/15, body 69 a 85). Tyto závěry plynou z § 6 odst. 1, 2 a § 17 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, i ze shora uvedené judikatury ESLP, z níž vyplývá, že použití síly vůči osobě je v souladu s čl. 3 Úmluvy, pouze je-li nezbytné s ohledem na chování této osoby.

36. Nadto jsou stěžovatelova tvrzení o namítaném útoku příslušníků Vězeňské služby dne 12. 10. 2018 v dopoledních hodinách konzistentní a v čase neměnná a jsou možná také časově a prostorově. O tom, že nejsou nedůvěryhodná nebo nemožná, svědčí rovněž předložené lékařské zprávy. Ze zdravotního záznamu MUDr. Jaroslava Vorla z Věznice Valdice ze dne 12. 10. 2018 vyplývá, že stěžovatel byl k němu přinesen po zákroku, že na jeho těle neshledal žádná poranění, jen na hrudníku mírný erytém – spíše otlak, a že čeká na hospitalizaci na psychiatrii (viz č. l. 138 spisu). Přestože se v tomto záznamu uvádí, že stěžovatel byl „přinesen po zákroku“, celý zdravotní záznam má jen jeden a půl řádku a není v něm ani zmínka o jeho stavu v souvislosti s držením hladovky, a to přesto, že jeho ošetřující lékařka MUDr. Regina Štuková ve své výpovědi uvedla, že se s ním setkávala právě v důsledku držení hladovky, kdy jsou povinni ho týdně kontrolovat, včetně vážení, měření tlaku a odběru krve, když pak hladovka trvá více jak tři týdny, tak se odsouzený podrobuje vyšetření u psychologa a psychiatra. Při kontrolách stěžovatel nespolupracoval, nekomunikoval, při třetí návštěvě ho donesli na nosítkách, pravděpodobně to byla demonstrace, protože druhý den přišel po svých (č. l. 92 spisu).

37. Dne 15. 10. 2018 byl stěžovatel přemístěn na psychiatrické oddělení nemocnice ve Vazební věznici v Brně a podle vyjádření ředitele Věznice Valdice (č. l. 222 spisu) byl přemístěn bez zranění, přičemž nebyla prokázána žádná skutečnost, která by mohla zapříčinit známky násilí na těle stěžovatele v průběhu eskorty. Tento závěr koresponduje výpovědi F. S., vedoucího eskorty z Věznice Valdice do Vězeňské nemocnice v Brně (č. l. 79 spisu). Propouštěcí zpráva Vězeňské služby České republiky, Vazební věznice, Vězeňské nemocnice v Brně, stěžovatele z psychiatrického oddělení ze dne 6. 11. 2018 obsahuje záznam ze vstupní prohlídky ze dne 15. 10. 2018, kterou provedla MUDr. Andrea Šemíková. Jmenovaná lékařka na těle stěžovatele shledala několik hematomů, a to v oblasti pravého boku hematoma čerstvější o velikosti 4–5 x cca 7 cm, nad ním další hematoma velikosti asi 10 x 1–3 cm nerovných okrajů, hematoma staršího data na pravé paži velikosti cca 5 x 5 cm, dále hematomy staršího data, čerstvý hematoma na pravém stehně o velikosti 5 x 6 cm a oděrku velikosti 1 x 1,5 cm na pravém bérce (viz výpověď MUDr. Šemíkové na č. l. 86 spisu a propouštěcí zprávu ze dne 6. 11. 2018 na č. l. 244–245 a 260–262 spisu).

38. Fakticky totožná zranění vyplývají z fotodokumentace těla stěžovatele ze dne 23. 10. 2018. Znalec z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství (viz znalecký posudek a jeho doplněk na č. l. 173 a násl. spisu), z pořízené fotodokumentace zjistil na těle stěžovatele přítomnost podkožních krevních výronů v horních partiích obou prsních krajin (o velikosti do 6 cm), v oblasti předních podpažních řas a před přední podpažní řasou vlevo (o velikosti do 1,5 cm), na hrudníku (o velikosti 5–8 cm a 2–6 cm), na pravém stehně (o velikosti 7 cm), dále přítomnost drobných oděrek kůže pod pravým kolenem (o velikosti 1,5 cm) a oděrku kůže přední plochy levého bérce (o velikosti 2,5 cm).

39. Podle závěrů tohoto znaleckého posudku mohlo dojít ke vzniku zadokumentovaných poranění aktivní činností druhé osoby či osob při manipulaci

s nespolupracujícím poškozeným, ale i v důsledku úderů pěstí či kopů obutou nohou druhou osobou, případně nárazů na oblou hranu schodů nebo nerovnost podložky po spontánním či druhou osobou iniciovaném pádu poškozeného, vyloučit nelze ani náhodný náraz hrudníkem na okolní pevné předměty (např. rohy nebo hrany nábytku). Znalec podotkl, že vzhledem ke skutečnosti, že není k dispozici podrobný popis zjištěných poranění či jejich fotografická dokumentace v řádu hodin či málo dnů po jejich vzniku, nelze se k mechanismu jejich vzniku blíže vyjádřit (č. l. 177 až 178 spisu). Podle znalce všechna fotograficky zadokumentovaná poranění, resp. poranění plynoucí z propouštěcí zprávy ze dne 6. 11. 2018 mohla vzniknout v průběhu zákroku příslušníků Vězeňské služby ve Věznici Valdice dne 12. 10. 2018. Zatímco vznik zjištěných poranění by bylo možno vysvětlovat stěžovatelem popisovanými mechanismy útoku vedeného druhou osobou, četnost zjištěných poranění popisovanému útoku neodpovídá (č. l. 186 spisu). Jak bylo již shora uvedeno (viz bod 12 tohoto rozhodnutí), veřejná ochránkyně práv ve zprávě o šetření v dané věci poukázala na to, že zdravotnické záznamy vyhotovené ve Věznici Valdice dne 12. 10. 2018 (po tvrzeném napadení) a rovněž před eskortou do Brna dne 15. 10. 2018 neobsahují prakticky žádné informace o známkách fyzického násilí, oproti tomu zdravotní záznam ze vstupní prohlídky v brněnské vazební věznici dne 15. 10. 2018 popisuje mnohočetné podlitiny na více částech těla, přičemž z dokumentace eskorty a tvrzení stěžovatele je patrné, že během cesty ani v příjmové věznici se nestalo nic mimořádného, co by odůvodňovalo vznik podlitin. Je tedy podle ní otázkou, zda byl zdravotní stav stěžovatele dobře objektivizován ve Věznici Valdice, a to zvláště s přihlédnutím k jeho tvrzení, že byl ve Valdicích napaden dozorci. Zjištěné diametrální rozdíly podle veřejné ochránkyně práv poukazují na pochybení při vyhotovování lékařských záznamů při podezření na špatné zacházení podle Istanbulského protokolu (viz blíže shora body 12. a 13).

40. Na základě shora popsanych skutečností nelze jednoznačně uzavřít, zda byl zdravotní stav stěžovatele ve Věznici Valdice náležitě objektivizován, a to tím spíše, když stěžovatel tvrdí, že byl příslušníky Vězeňské služby fyzicky napaden.

41. Ústavní soud proto dospěl k dílčímu závěru, že stěžovatel vznesl hájitelné tvrzení, pročež příslušným orgánům činným v trestním řízení vznikla povinnost provést účinné vyšetřování, jeho výsledky zadokumentovat v souladu s mezinárodními závazky České republiky (viz blíže vyjádření sub 12 a 13), kdy předmětem vyšetřování musí být řešení otázky, jak a proč bylo se stěžovatelem zacházeno a jak mu byla zranění způsobena.

42. Ústavní soud zkoumal, zda vyšetřování provedené ve věci stěžovatele bylo účinné a odpovídající významu hodnot chráněných v čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy, tj. zda splňovalo požadavky a) nezávislosti a nestrannosti, b) rychlosti, c) veřejné kontroly a participace stěžovatele jakožto poškozeného, d) důkladnosti a dostatečnosti. Z obsahu ústavní stížnosti Ústavní soud dovodil, že stěžovatel namítá porušení požadavku důkladnosti a dostatečnosti. Porušení dalších aspektů práva na účinné vyšetřování namítáno není a ani Ústavní soud neshledal na základě informací obsažených ve spisovém materiálu žádná další ústavně relevantní pochybení.

43. Požadavek důkladnosti a dostatečnosti znamená, že orgány musí přijmout přiměřená opatření a učinit potřebné kroky, jež mají k dispozici, pro zajištění důkazů o incidentu, včetně mimo jiné očitých svědectví a použití forenzních metod. Závěry šetření nesmějí být založeny na ukvapených nebo nepodložených domněnkách. Naopak musejí vycházet z důkladné, objektivní a nestranné analýzy všech relevantních skutečností. Jakékoliv nedostatky ve vyšetřování, které podřývají jeho schopnost zjistit okolnosti případu, povedou k rozporu s požadovanou mírou účinnosti vyšetřování [srov. nález ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691), bod 56]. Proto nelze souhlasit s vyjádřením vrchního státního zastupitelství ze dne 12. 3. 2020, že vlastní postup při zpracování zdravotnické dokumentace nebyl předmětem prověřování, které se týkalo jednání příslušníků Vězeňské

služby dne 12. 10. 2018. Zpracování zdravotnické dokumentace je v takovýchto případech vždy součástí každého vyšetřování podle uvedených mezinárodních závazků České republiky.

44. Co se pak týče požadavku na důkladnost vyšetřování, Ústavní soud poznamenává, že vyšetřování musí být v první řadě schopno stanovit skutkové okolnosti případu v nejvyšší možné míře. V případě špatného zacházení z důvodu namítaného použití fyzické síly a donucovacích prostředků obecně je přitom klíčovým důkazním prostředkem informace o zdravotním stavu údajné oběti (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 100). Na základě posuzované ústavní stížnosti se do popředí dostává zejména otázka zdravotního stavu stěžovatele a obsahu předložených lékařských zpráv, resp. obecněji zdravotní dokumentace stěžovatele z období těsně po tvrzeném napadení příslušníky Vězeňské služby. Zdravotní záznamy vyhotovené ve Věznici Valdice dne 12. 10. 2018 (po tvrzeném napadení) neobsahují prakticky žádné informace o známkách fyzického násilí a podle zprávy ředitele Věznice Valdice byl stěžovatel dne 15. 10. 2018 bez zranění eskortován z Věznice Valdice do Vázební věznice Brno. Oproti tomu zdravotní záznam ze vstupní prohlídky ve Vázební věznici v Brně ze dne 15. 10. 2018 popisuje mnohočetné podlitiny na více částech těla stěžovatele, přičemž z dokumentace eskorty a tvrzení stěžovatele je patrné, že během cesty ani v příjmové věznici v Brně se nestalo nic mimořádného, co by vznik podlitin odůvodňovalo. I při připuštění skutečnosti, že hematomy se mohou vykreslit až s odstupem času po události, která je zapříčiní, nelze odhlédnout od toho, že personál Věznice Valdice si dne 15. 10. 2018, kdy stěžovatel věznici opouštěl, nevšiml žádných stop na jeho těle, a téhož dne o cca čtyři hodiny později lékařka Vázební věznice Brno popisuje u stěžovatele řadu hematomů, a to i poměrně rozsáhlých. Na diametrální rozdíly ve vyhotovených lékařských zprávách upozorňuje i shora uvedená zpráva veřejné ochránkyně práv (viz bod 32 tohoto rozhodnutí), podle které zmíněné deficitní poukazují na pochybení při vyhotovování lékařských záznamů při podezření na špatné zacházení podle tzv. Istanbulského protokolu (viz bod 13 shora). Uvedené rozpory v lékařských zprávách a zdravotních záznamech nebyly následně dostatečně odstraněny či vysvětleny ani znaleckým posudkem z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství, z jehož závěrů vyplynulo, že ke zranění stěžovatele mohlo dojít i v důsledku úderů pěstí či kopů druhou osobou obutou nohou, případně nárazů na oblou hranu schodů, ale i při manipulaci s nespolupracujícím stěžovatelem (poškozeným). Přitom znalec konstatoval, že vzhledem ke skutečnosti, že není k dispozici podrobný popis zjištěných poranění či jejich fotografická dokumentace v řádu hodin či málo dnů po jejich vzniku, nelze se k mechanismu jejich vzniku blíže vyjádřit (viz bod 39 odůvodnění tohoto nálezu shora). Příslušné orgány činné v trestním řízení však i za těchto okolností, bez dalšího, vyhodnotily výpověď stěžovatele jako lživou s konstatováním, že byly-li proti němu použity donucovací prostředky, šlo o zásah oprávněný, a že i když by bylo možno podle závěrů znaleckého posudku vznik zjištěných poranění vysvětlovat i popisovanými mechanismy útoku, jejich četnost popisovanému útoku neodpovídá. Ústavní soud v té souvislosti připomíná, že přitom nevzaly v úvahu obecně známou skutečnost, že osoba, která je vystavena popsánému zacházení, může zákrok zveličovat vzhledem k tomu, jak se jí subjektivně jevil. Takový postup orgánů činných v trestním řízení nemůže Ústavní soud aprobovat.

45. Z judikatury ESLP, na kterou poukázal i veřejný ochránce práv ve svém vyjádření, vyplývá, že orgány vyšetřující stížnost na násilí vykonané příslušníky Vězeňské služby mají povinnost obstarat si náležité forenzní lékařské vyšetření, neboť řádné lékařské vyšetření je základní pojistkou proti špatnému zacházení. ESLP zdůraznil, že když lékař sepíše zprávu o vyšetření člověka, který vznesl stížnost na špatné zacházení, je mimořádně důležité, aby konstatoval míru souladnosti s danou stížností a vzal přitom v úvahu různé možné diagnózy daného člověka, neboť vyšetření má přispět ke zjištění původu a povahy zranění (srov. rozsudek ESLP ve věci *Premíniny proti Rusku*), přičemž obdobně tomu musí být i v případě, že je taková osoba přinesena „po zákroku“. V jiné věci byl nedostatečný obsah lékařské

zprávy jedním z důvodů pro závěr ESLP, že došlo k porušení povinnosti provést účinné vyšetřování tvrzeného násilí, a tedy i k porušení čl. 3 Úmluvy. Šlo o policejní násilí a o (obyčejnou) lékařskou zprávu pořízenou v den incidentu na základě vyšetření již zadržené stěžovatelky. Soud se přitom výslovně odvolal na doporučení CPT a principy uvedené v Istanbulském protokolu a za nedostatečné označil to, že lékař ve zprávě o vyšetření uvedl pouze popis fyzických zranění zadržené osoby a nezaznamenal její vyjádření k průběhu události, nezhodnotil její psychický stav ani nepřipojil svoje poznámky k příčině vzniku pozorovaných zranění. ESLP uvedl, že v případě, že zadržená stěžovatelka v průběhu vyšetření sama neuvedla žádné vyjádření či stížnost, měl tuto skutečnost lékař do zprávy promítnout. Státní zástupce zabývající se později podanou stížností na policejní násilí měl potom podle ESLP prověřit kvalitu lékařských zpráv předtím, než na nich založil své rozhodnutí nezažít stíhání policistů (srov. rozsudek ESLP ve věci *Dilek Aslan proti Turecku*). V rozsudku *Mehmet Eren proti Turecku* týkajícím se špatného zacházení na policii ESLP nepřiznal váhu lékařské zprávě pořízené z iniciativy policie, protože nebyla splněna zásada, že vyšetření má být prováděno mimo doslech a nejlépe také mimo dohled policistů, a zásada, že záznam lékaře má obsahovat také související prohlášení osoby zbavené svobody a závěry lékaře. Případ *Salmanoglu a Polattaj proti Turecku* se také týkal stížností na špatné zacházení ze strany policie a kvality lékařských vyšetření. ESLP opět odkázal na standard důvěrnosti prohlídek a kompletnosti zprávy lékaře a dovodil, že zprávy vycházející z takto nedostatečných prohlídek nejsou důvěryhodným důkazem (rozsudek ESLP *Salmanoglu a Polattaj proti Turecku*).

46. Povinností orgánů činných v trestním řízení proto bylo vypořádat se se všemi tvrzeními stěžovatele, která jsou hájitelná. Především měly podrobně shora specifikované diametrální rozdíly vysvětlit a zdůvodnit, jak je možné, že stěžovatel po jím tvrzeném napadení dne 12. 10. 2018 a před eskortou z Věznice Valdice do Vazební věznice Brno dne 15. 10. 2018 neměl na těle žádné známky poranění a téhož dne 15. 10. 2018 o cca čtyři hodiny později již měl na těle řadu hematomů nezanedbatelné velikosti, a to různého stáří. Byť si je i Ústavní soud vědom, že viditelnost podlitin se projevuje v delším časovém odstupu, a to až několik hodin, právě tato posledně uvedená okolnost (různé stáří hematomů) v lékařské zprávě ze dne 15. 10. 2018 přinejmenším (bez dalšího bezprostředně navazujícího podrobného znaleckého vyšetření) zpochybňuje správnost a pravdivost lékařské zprávy ze dne 12. 10. 2018 i tvrzení ředitele Věznice Valdice ze dne 15. 10. 2018 (žádné známky poranění, resp. žádné známky fyzického násilí). Podrobněji se měly také zabývat tím, zda byl v dané situaci a s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel držel protestní hladovku, nezbytný a přiměřený zákrok vůči němu provedený příslušníky Vězeňské služby a zda toto jednání nepředstavovalo zakázané špatné zacházení se stěžovatelem. Nutné také bylo, aby se orgány činné v trestním řízení detailně zabývaly rozpornými lékařskými zprávami, jejich kvalitou a důkazní hodnotou ve smyslu shora uvedené judikatury ESLP, zvláště když nesplňovaly požadavky na parametry lékařských zpráv (zvláště prvotní zpráva z lékařského ošetření ve Věznici Valdice) vyplývající ze Zásad, Istanbulského protokolu i Standardu CPT, zejména neobsahovaly popis tvrzení dotyčné osoby, jež se týkají lékařské prohlídky (včetně jejího popisu vlastního zdravotního stavu a jakýchkoli tvrzení o špatném zacházení – viz body 12 a 13 výše), poznámky lékaře, zda je shoda mezi tvrzeními pacienta a objektivním lékařským nálezem, zranění nebyla zaznamenána na zvláštním formuláři se schématy lidského těla a nebyly pořízeny fotografie zranění (fotodokumentace zranění stěžovatele byla pořízena z jeho podnětu až dne 23. 10. 2018). V neposlední řadě se také měly zabývat tím, zda lékařské vyšetření (ne)bylo provedeno mimo doslech a nejlépe také mimo dohled příslušníků Vězeňské služby, jak rovněž vyžadují Zásady, Istanbulský protokol i Standard CPT i shora uvedená judikatura.

47. Součástí práva na jinou právní ochranu vyplývajícího zejména z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy je požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí [srov. např. 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.)]. Smyslem odůvodnění je především seznámení účastníků řízení s úvahami, na nichž rozhodující orgán založil své rozhodnutí, a též dodržení principu vyloučení libovůle. Požadavkem na řádné odůvodnění je nutno rozumět přiměřenou míru odůvodnění. Jako celek odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah rozhodujícího orgánu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím jeho přezkoumatelnost z hlediska zákonnosti i věcné správnosti. To vše je třeba účastníkům řízení zaručit tím spíše tehdy, když je příslušným rozhodnutím realizováno jejich základní právo či zasahováno do něj. Požadavek náležitého odůvodnění rozhodnutí se přitom týká nejen rozhodnutí vydaných soudy, ale i jinými orgány činnými v trestním řízení, resp. v přípravném řízení trestním. Z judikatury Ústavního soudu lze dovodit, že také státní zastupitelství má povinnost své rozhodnutí zákonem stanoveným způsobem odůvodnit [§ 134 odst. 1 písm. d), odst. 2 trestního řádu (srov. např. nález ze dne 3. 7. 2003 sp. zn. III. ÚS 511/02; N 105/30 SbNU 471)]. Posléze uvedenému požadavku zákona nelze podle přesvědčení Ústavního soudu rozumět jinak, než že státní zastupitelství v odůvodnění svého rozhodnutí rozhodovací důvody natolik vyloží, že z nich bude patrný rozsah provedeného přezkumu a zejména – alespoň podstatným způsobem – vysvětleno, proč materie stížnosti zůstala rozhodnutím o ní nedotčena, příp. z jakých důvodů bylo změněno napadené rozhodnutí či nahrazeno rozhodnutím vlastním. Jde o povinnost, která se úzce dotýká nejen procesní čistoty řízení, ale také práva na obhajobu, které je ústavně zaručeno od samého počátku řízení (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Řečeno jinými slovy, při absenci jiného plně nestranného institutu soudcovského typu (kupř. vyšetřujícího soudce) jde o procesní zábranu, která by – z pozice stíhaného, ale i prověřovaného (jako tomu bylo v posuzované věci) – měla bránit překvapivým nebo dokonce obmyslným rozhodnutím veřejné moci, kterou státní zastupitelství v trestním řízení disponuje a která téměř vždy stíhaného rozličným způsobem a v různém rozsahu zatěžuje, ale dotýká se i práva poškozeného na účinné vyšetřování. Dostatečnost odůvodnění rozhodnutí, které státní zastupitelství vydává, je proto ve smyslu citovaného nálezu nejen plněním zákonem stanovených požadavků, ale nadto je také výrazem ústavnosti, na níž jsou principy trestního řízení založeny (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

48. Potřebný rozsah nezbytného odůvodnění se odvíjí od předmětu řízení a povahy rozhodnutí, jakož i od návrhů a argumentů uplatněných účastníky řízení, s kterými se soudy i jiné rozhodující orgány musí adekvátně vypořádat [srov. např. usnesení ze dne 25. 10. 1999 sp. zn. IV. ÚS 360/99 (U 68/16 SbNU 363), nález ze dne 22. 9. 2009 sp. zn. III. ÚS 961/09 (N 207/54 SbNU 565), podobně též např. rozsudek ESLP ve věci *Van de Hurk proti Nizozemí* ze dne 19. 4. 1994 č. 16034/90, § 61, rozsudek ESLP ve věci *Ruiz Torija proti Španělsku* ze dne 9. 12. 1994 č. 18390/91, § 29; a další]. Přestože se tato judikatura týká především rozhodování soudů, je třeba ji podle názoru Ústavního soudu vztáhnout i na rozhodnutí týkající se práva na účinné vyšetřování, a to ať ho učinily soudy, byla-li ve věci podána obžaloba, tak i rozhodnutí orgánů činných v přípravném řízení trestním, kterými se řízení končí, jako tomu bylo v posuzované věci. To vyplývá z povahy tohoto práva. Končí-li věc rozhodnutím orgánů činných v přípravném řízení trestním (např. odložením věci podle § 159a odst. 1 trestního řádu), kdy stěžovatel již nemá možnost domáhat se svého práva před nezávislým a nestranným soudem, je třeba klást na odůvodnění takového rozhodnutí z hlediska práva na účinné vyšetřování v zásadě stejné požadavky jako na soudní rozhodnutí.

VII. Závěr

49. Ústavní soud uzavírá, že orgány zabývající se stížností stěžovatele na násilné jednání příslušníků Vězeňské služby měly prověřit průkaznost lékařských zpráv předtím, než rozhodly o nezahájení jejich trestního stíhání, což neučinily. Rozhodly na základě diametrálně odlišných lékařských zpráv, kdy rozdíly v lékařských zprávách nebyly náležitě odstraněny či vysvětleny ani vypracovaným znaleckým posudkem z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství. Dostatečně se nezabývaly tím, proč lékař, který stěžovatele dne 12. 10. 2018 ve Věznici Valdice vyšetřoval, ale ani lékařka ve Vazební věznici v Brně ve zprávách o vyšetření nezaznamenali vyjádření stěžovatele k průběhu události, nezhodnotili jeho psychický stav ani nepřipojili svoje poznámky k příčině vzniku pozorovaných zranění, dále proč nepoužili příslušný formulář a fotograficky nezdokumentovali (ne)zranění na jeho těle. Naproti tomu při vědomí odlišností lékařských zpráv vzaly v zásadě v úvahu jen důkazy svědčící v neprospěch stěžovatele a rozhodly o odložení věci na základě učiněného závěru o nedůvodnosti jeho tvrzení. Takové rozhodnutí nelze považovat za ústavně konformní.

50. Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí policejního orgánu GIBS a krajského státního zastupitelství i vyrozumění vrchního státního zastupitelství v nyní posuzované věci jsou nepřezkoumatelná, neboť z jejich odůvodnění nelze jasně a jednoznačně dovodit, jak hodnotily rozpory mezi jednotlivými důkazy a jejich význam pro další vyšetřování, a v důsledku toho, jak tyto konkrétní skutečnosti ovlivnily rozhodování příslušných orgánů při jejich závěru, že tvrzení stěžovatele o tom, že příslušníci Vězeňské služby se vůči němu dopustili uvedeného jednání, kvalifikovaného jako zločin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. e) trestního zákoníku, je nepravdivé. Takový postup je v rozporu s elementárními požadavky, jež na odůvodňování rozhodnutí klade ustálená judikatura Ústavního soudu i ESLP. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že vrchní státní zastupitelství i policejní orgán GIBS se ve svých vyjádřeních k ústavní stížnosti (viz body 8 a 10 tohoto rozhodnutí) zčásti snažily dané pochybení napravit a podrobněji vysvětlit, proč rozhodnutí o odložení věci považovaly za správné.

51. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledal u v záhlaví označených rozhodnutí rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť porušují právo stěžovatele na jinou právní ochranu.

52. Ústavní soud shrnuje, že stěžovatel byl v době incidentu omezen na svobodě, vznesl hájitelné tvrzení o tom, že byl podroben špatnému zacházení ve smyslu výše citovaných ustanovení, proto státu vznikla povinnost provést účinné vyšetřování. Příslušné orgány činné v trestním řízení však nejednaly z vlastní iniciativy a důkladně neprošetřily všechny relevantní aspekty včetně toho, zda užití síly proti stěžovateli během výkonu trestu odnětí svobody bylo nezbytně nutné a přiměřené. Nevyvinuly skutečnou a řádnou snahu věc objasnit, resp. nezajistily dostatečné důkazy potřebné k objasnění věci, a jejich postup proto nedostál požadavku důkladnosti a dostatečnosti vyšetřování. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že policejní orgán GIBS, krajské státní zastupitelství a vrchní státní zastupitelství porušily stěžovatelovo právo na účinné vyšetřování, jež plyne z čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy.

53. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl, neboť napadenými rozhodnutími orgánů činných v trestním řízení byla porušena základní práva a svobody stěžovatele podle čl. 7 odst. 2 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny a podle čl. 3 ve spojení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud proto zrušil napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

54. Ústavní soud o ústavní stížnosti rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť dospěl k závěru, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 210**Přestupek vykonávání práce řidiče taxislužby bez oprávnění
(sp. zn. III. ÚS 1889/20 ze dne 10. listopadu 2020)**

Úkolem obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví „vlastními slovy“. Pokud uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivě a logicky vyřešily již dříve, a soud vykonávající přezkum se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti stěžovatele A. M., zastoupeného advokátem Mgr. Petrem Kociánem, sídlem Revoluční 14, Nový Jičín, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020 č. j. 5 As 255/2019-32, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Magistrátu hlavního města Prahy jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a předchozí průběh řízení**

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“) se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále čl. 8 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 40 odst. 2 Listiny. Stěžovatel je toho názoru, že Nejvyšší správní soud postupoval v rozporu též s čl. 4 a 90 Ústavy.

2. Za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti si Ústavní soud vyžádal soudní spis vedený Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) a správní spis vedený Úřadem městské části Praha 1. Z obsahu těchto spisů a z podané ústavní stížnosti Ústavní soud zjistil zejména následující skutečnosti.

3. Správním rozhodnutím Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 4. 2016 č. j. UMCP1 054945/2016 (dále též jen „správní rozhodnutí“) byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 34e odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017, (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 21c odst. 1 zákona o silniční dopravě vykonával dne 24. 10. 2015 v době kolem 12.02 hod. na Smetanově nábřeží v Praze 1 práci řidiče

taxislužby bez příslušného živnostenského oprávnění. Podkladem pro zahájení řízení o přestupku byl úřední záznam Městské policie hl. m. Prahy ze dne 24. 10. 2015 (dále též jen „úřední záznam“), jehož obsahem bylo, že strážníci kontrolovali stěžovatele z důvodu stání jím řízeného vozidla na místě zákazu zastavení. Stěžovatel měl strážníkům sdělit, že pouze čeká na svého zákazníka. Do vozidla posléze nastoupila D. S. M., občanka USA. Z úředního záznamu Městské policie hl. m. Prahy a správního rozhodnutí vyplývá, že ta strážníkům sdělila, že si vozidlo objednala prostřednictvím aplikace Uber. Strážníci si poté pořídili fotografie obrazovky jejího mobilního telefonu s touto aplikací a vzápětí i fotografie displeje mobilního telefonu stěžovatele. Podle úředního záznamu stěžovatel strážníkům sdělil, že si prostřednictvím aplikace Uber přivydělává k důchodu jako řidič a nevěděl o tom, že jde o taxislužbu. Ze správního rozhodnutí vyplývá, že při dokazování vycházel správní orgán zejména z úředního záznamu, oznámení o přestupku, pořízené fotodokumentace a svědeckých výpovědí zasahujících strážníků. Správní orgán prvního stupně udělil stěžovateli za výše uvedený přestupek pokutu ve výši 15 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu přepravy osob vozidly podle § 2 odst. 9 a odst. 10 písm. a) zákona o silniční dopravě, a to na dobu šesti měsíců.

4. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel odvolání, které Magistrát hlavního města Prahy (dále též „odvolací správní orgán“) rozhodnutím ze dne 5. 5. 2016 č. j. MHMP 803130/2016 zamítl. V odvolání stěžovatel namítal zejména to, že byl nepřipustně „odsouzen za pokus spáchání přestupku, a nikoliv za dokonáný skutek“, a dále, že se o práci řidiče taxislužby pouze pokusil, ale nevykonával ji. Podle odvolacího správního orgánu však nešlo o pokus přestupku, ale o dokonáný přestupek, jelikož přeprava vozidlem taxislužby byla zahájena již přijetím objednávky stěžovatelem prostřednictvím mobilní aplikace služby Uber.

5. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu stěžovatel napadl správní žalobou podanou u městského soudu, který ji rozsudkem ze dne 27. 6. 2019 č. j. 2 A 40/2016-44 zamítl. Žalobní bod stěžovatele mířil na nesprávné právní posouzení předmětného skutku, který podle něj nešlo posoudit jako dokonáný přestupek. Stěžovatel zdůraznil, že k přepravě žádné osoby nedošlo a že „přistavení vozidla kamkoliv je jen přípravným jednáním pro poskytnutí servisu taxislužby, a nikoliv samotným výkonem taxislužby“. Městský soud odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, podle níž přeprava poskytovaná na podkladě platformy Uber představuje službu v oblasti dopravy, resp. výkon taxislužby. Stěžovatel podle názoru městského soudu nesprávně vykládá pojmy „výkon práce řidiče taxislužby“ a „poskytnutí přepravy“. Městský soud s odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 11. 1996 č. j. 7 A 43/94 uvedl, že pod pojmem „vykonávat přepravu“ (nedokonavý slovesný vid) uvedeným ve skutkové podstatě přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě je třeba rozumět již zahájení přepravy, k čemuž fakticky došlo nastoupením zákazníka do vozidla. Na námitku stěžovatele, že nedošlo ani k soustavnému jednání, pak městský soud mimo jiné uvedl, že „bylo-li by třeba k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku soustavné jednání, jak naznačuje žalobce, tedy soustavné vykonávání přepravy osob, nebylo by takřka možné takovou činnost postihnout, protože by správní orgán měl jen mizivou šanci takové jednání prokázat“.

6. Stěžovatel se kasační stížností obrátil na Nejvyšší správní soud, v níž namítal nesprávnost posouzení právní otázky městským soudem, nepřezkoumatelnost rozhodnutí a (poprvé) rovněž procesní vady v řízení před správním orgánem. Zejména zdůraznil, že nedokonavý slovesný vid „vykonává“ obsažený ve skutkové podstatě přestupku podle § 24e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě nutně předpokládá opakované nebo trvající jednání, což stěžovateli nebylo prokázáno. Odkázal přitom na judikaturu samotného Nejvyššího správního soudu a uvedl, že podstatně starší judikatura Vrchního soudu v Praze citovaná městským soudem není na jeho případ použitelná. Stěžovatel dále tvrdil, že žádný proces

přepravy zahájen nebyl, popř. že šlo nejvýše o přípravu či pokus přestupku, které však nejsou u tohoto přestupku trestné. Dále poukázal na to, že strážníci Městské policie hl. m. Prahy neměli žádné oprávnění provádět jakékoliv dožadování k poskytnutí telekomunikačních zařízení za účelem pořízení fotografií a neprovedli výslech dalších svědků. Pokud jde o vyjádření zákaznice stěžovatele zachycené v úředním záznamu, šlo o občanku USA, která podle něj vůbec nebyla schopna pochopit, o co ji strážníci žádají. Úřední záznam navíc byl použit jako důkaz v přestupkovém řízení, což je podle stěžovatele nezákonné.

7. Napadeným rozhodnutím Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, když zejména uvedl, že „stěžovatelem konstruované kasační námitky [...] nejsou věcnou polemikou s právními závěry městského soudu, ale spíše snahou o opakovaný přezkum rozhodnutí stěžovatele [...] Za této situace považuje za dostatečné pouze stručně shrnout, proč nejsou námitky stěžovatele důvodné, neboť v zásadě všechny již byly stěžovateli vysvětleny městským soudem“. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že „meritem projednávané věci je posouzení, zda lze činnost stěžovatele po právní stránce kvalifikovat jako výkon práce řidiče taxislužby“ (bod 25 odůvodnění rozsudku). Na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem kladně, a to i ve vazbě na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 12. 2017 ve věci *Uber Spain* sp. zn. C-434/15 a nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17 (N 178/91 SbNU 217).

II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel uvádí, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení výše zmíněných ustanovení Ústavy, jakož i jeho základních práv, která jsou zaručena ve shora uvedených ustanoveních Listiny.

9. Důkazy provedené správním orgánem prvního stupně považuje stěžovatel v konečném důsledku za nezákonné. Nejvyšší správní soud se prý vůbec nezabýval námitkou, že použití úředního záznamu, resp. záznamu o podání vysvětlení jako důkazu, je nepřípustné a v rozporu s § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak se nevyjádřil ani k námitce, že strážníci neměli žádné oprávnění k tomu dožadovat se poskytnutí telekomunikačních zařízení. Stěžovatel zdůrazňuje, že správní orgány při prokázání viny vycházely *de facto* pouze z tohoto úředního záznamu a „zprocesovaných“ svědeckých výpovědí strážníků, kteří tento úřední záznam sepsali. Navíc správní orgány neprovedly ani důkaz výpovědí „domnělé cestující“ či daty z mobilní aplikace Uber. To je tím spíše nepřípustné v situaci, kdy řízení o přestupku představuje řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

10. Nejvyšší správní soud stěžovatele údajně lakonicky „odbyl“ tím, že nepřináší otázku, která by již nebyla v předchozím řízení zodpovězena a uzavřena. Stěžovatel přitom tvrdí, že v kasační stížnosti reagoval na konkrétní závěry městského soudu. Podle stěžovatele žádná přeprava z jeho strany neproběhla, tím spíše nebyl naplněn znak soustavnosti a opakovanosti. Stěžovatel upozornil, že Nejvyšší správní soud měl povinnost alespoň ve stručnosti reagovat na všechny jeho relevantní námitky. To, že tak Nejvyšší správní soud neučinil, považuje stěžovatel za protiústavní zásah do práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

III. Procesní podmínky řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti

12. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že námitky stěžovatele byly řádně vypořádány správními orgány i soudy. Skutkový stav byl náležitě zjištěn; ostatně sám stěžovatel v podaném vysvětlení potvrdil, že je řidičem Uberu. Ve vztahu k povaze služby Uber účastník řízení vycházel z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Ústavního soudu. Skutečnost, že zahraniční klientka nakonec využila jiné vozidlo, je bezpředmětná. Pouze v rovině tvrzení jsou pak spekulace stěžovatele o možném svévolném jednání policistů. Podle účastníka řízení není žádný důvod pochybovat o obsahu úředního záznamu a výpovědi policistů, přičemž při hodnocení tohoto důkazu Nejvyšší správní soud nevybočil z rámce své konstantní judikatury.

13. Magistrát hl. m. Prahy jako vedlejší účastník sdělil, že stěžovatel nebyl z jeho strany žádným způsobem zasažen ve svých ústavně zaručených právech, odvolací řízení proběhlo v souladu se zákony a skutkový stav byl prokázán bez důvodných pochybností.

14. S ohledem na okolnost, že vyjádření účastníka řízení i vedlejšího účastníka neobsahovala žádné argumenty, které by byly stěžovateli neznámé, nepovažoval Ústavní soud za účelné mu je zasílat k případné replice.

V. Změna soudce zpravodaje

15. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. S jeho návrhem na rozhodnutí se však III. senát při předběžném projednání věci dne 3. 11. 2020 neztotožnil. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je Ústavní soud oprávněn jen tehdy, kdyby porušily ústavně zaručená práva stěžovatele.

17. Po seznámení se s podstatou stížnostních námitek a obsahem vyžádaných spisů však dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná, jelikož k porušení základních práv stěžovatele napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu nedošlo.

18. Úvodem Ústavní soud připomíná, že je zásadně vázán petitem ústavní stížnosti, kterým stěžovatel požaduje zrušení toliko napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu nemůže Ústavní soud přezkoumávat další rozhodnutí vydaná v této věci; tzn. rozhodnutí městského soudu a obou správních orgánů.

19. Současně však Ústavní soud setrvale uvádí [z poslední doby viz např. nález ze dne 11. 8. 2020 sp. zn. III. ÚS 1121/20 (N 163/101 SbNU 132)], že jeho úkolem je hodnotit přezkoumávaný proces jako celek, nikoliv jen jeho některé segmenty, tzn. přihlíží k závažnosti eventuálních pochybení v postupu obecných soudů a k jejich dopadu na celkový výsledek řízení, neboť právo na soudní ochranu, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny, nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. „Samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces, ale teprve takové porušení objektivních procesních pravidel, které by skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu“ [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 566/07 ze dne 5. 8. 2009 (N 176/54 SbNU 209); či nález sp. zn. IV. ÚS 1796/11 ze dne 18. 10. 2011 (N 178/63 SbNU 69)].

20. V případě subjektivního práva na soudní ochranu je tudíž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobitelné přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé. Proto jedním z kritérií úspěšného uplatnění ústavní stížnosti je i její racionalita.

„Zásah do základních práv stěžovatele tak musí dosahovat jistého stupně intenzity, způsobilého přivodit změnu rozhodnutí obecných soudů“ [srov. nález sp. zn. II. ÚS 169/09 ze dne 3. 3. 2009 (N 43/52 SbNU 431)]. Naopak tam, kde by realizace procesního oprávnění účastníka nemohla přinést příznivější rozhodnutí ve věci, resp. tam, kde nelze takovou změnu s přihlédnutím ke všem okolnostem daného řízení oprávněně očekávat, bylo by nepřipustným a z ústavního hlediska nepřijatelným formalismem přistoupit ke kasaci takového rozhodnutí obecného soudu. Proto Ústavní soud respektuje princip minimalizace zásahů do rozhodovací praxe obecných soudů, neboť ve svém rozhodování zachovává zdrženlivost při zásazích, které by byly motivovány pouze nesouhlasem s odůvodněním či obecně s právními a skutkovými závěry obecných soudů.

21. V této věci připomíná Ústavní soud tato obecnější východiska zejména proto, že petit ústavní stížnosti brojí výhradně proti napadenému rozsudku Nejvyššího správního soudu, jehož odůvodnění jistě mohlo být podrobnější a mohlo pečlivěji reagovat na jednotlivé stížnostní námitky. Současně však nelze přehlédnout, že v daném případě se všechny čtyři orgány veřejné moci (tzn. správní orgány prvního a druhého stupně, městský soud a Nejvyšší správní soud) zcela shodly na skutkovém i právní posouzení této věci. Pokud proto za této situace Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku především odkázal na právní závěry učiněné v předchozím řízení a neopakoval je (viz zejména bod 33), nelze v tomto postupu spatřovat jeho pochybení či dokonce protiústavnost. Úkolem obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, totiž není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví „vlastními slovy“. Pokud proto uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivě a logicky vyřešily již dříve a soud vykonávající přezkum se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval.

22. Pokud proto Nejvyšší správní soud neshledal v závěrech učiněných (zejména) městským soudem žádné procesní či věcné deficity, postupoval racionálně a hospodárně, když na ně v plném rozsahu „jen“ odkázal. Obě rozhodnutí správních soudů je totiž nutno číst jako celek a nevytrhávat izolovaně pouze jedno z nich. Tento izolovaný postup by ostatně odporoval i samotné podstatě řízení o kasační stížnosti, založené na zásadě koncentrace řízení (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná, opírá-li se jen „o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl“). Jinak řečeno, je-li řízení o kasační stížnosti založeno na tom, že Nejvyšší správní soud přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského soudu zásadně jen z těch důvodů (žalobních bodů), které stěžovatel řádně uplatnil již v žalobním řízení, a Nejvyšší správní soud shledá, že všechny tyto žalobní body vypořádal krajský soud zákonným způsobem, logicky a dostatečně přesvědčivě, není nutné po něm požadovat, aby toto vypořádání, na něž pouze odkázal, a s nímž se tedy plně ztotožnil, znovu opakoval. Ostatně i samotný stěžovatel v ústavní stížnosti spatřuje pochybení Nejvyššího správního soudu v tom, že ve věci nezjednal nápravu, byť to bylo v jeho možnostech a „postup správních orgánů a Městského soudu v Praze byl nezákonný“ (bod 39).

23. Jakkoliv proto lze stěžovateli přisvědčit v tom, že Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku do určité míry pochybil tím, když se nijak nevymezil proti právním závěrům plynoucím z jiných rozsudků stejného soudu (body 11–12 kasační stížnosti; v bodu 13 je dále citováno rozhodnutí městského soudu, které ale pro Nejvyšší správní soud není závazné ve smyslu nutnosti aktivovat rozšířený senát pro jeho překonání), nemůže tento deficit zpochybnit ústavnost daného řízení jako celku. Z obsahu právních vět ve dvou odkazovaných rozsudcích se totiž podává, že se týkaly zcela odlišné právní úpravy (šlo o správní postih za poskytování zdravotních služeb a za přerušení podzemního kabelu), a je

tak zjevná skutková a právní rozdílnost mezi nyní posuzovaným případem a případy řešenými v odkazovaných rozsudcích.

24. Ústavní soud dále podotýká, že pokud jde o námitky stěžovatele zpochybňující samotné řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně (body 10 a násl. ústavní stížnosti), resp. procesní stránku věci (včetně dokazování), tato správní rozhodnutí stejně jako rozsudek městského soudu stěžovatel nyní posuzovanou ústavní stížností vůbec nenapadl, a Ústavnímu soudu proto nepřísluší je věcně přezkoumávat, jelikož – jak je opakovaně zmíněno – stěžovatel brojí ústavní stížností výhradně proti rozsudku Nejvyššího správního soudu.

25. Pokud pak v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že správní spis poskytuje jednoznačnou oporu pro závěry správních orgánů, resp. že zbývající kasační námitky nepřinášejí žádnou otázku, která by nebyla v předchozím řízení přesvědčivě zodpovězena a uzavřena, Ústavní soud z obsahu vyžádaného soudního spisu především zjistil, že tyto námitky stěžovatel neuplatnil ve správní žalobě ze dne 9. 5. 2016 (tvrdil v ní pouze nedokonání vytýkaného jednání a popřel, že by taxislužbu poskytoval soustavně), nýbrž poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Již proto se jimi ovšem Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, a v jeho postupu proto zdejší soud v tomto ohledu nemůže za dané situace spatřovat žádné – tím méně protiústavní – pochybení.

26. Lapidárně řečeno, platí-li v soudním řízení správním zásada koncentrace řízení a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti coby mimořádném oprávněm prostředku přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, může je zrušit pouze tehdy, shledá-li v něm protizákonnost či vady řízení. V rámci řízení o správní žalobě však musí žalobce dát krajskému soudu procesní prostor, aby se věcně zabýval a případně vyhověl uplatněným žalobním bodům. V případě, kdy ale určitou námitku vůbec neučiní předmětem řízení u krajského soudu, nedává žádný rozumný smysl následně kasační stížností požadovat zrušení rozhodnutí krajského soudu jako vadného jen proto, že žalobě nevyhověl z důvodů, které však (pro opomenutí samotného žalobce) nebyl oprávněn věcně zkoumat.

27. Část argumentace obsažená v ústavní stížnosti (část III.a a část III.b) a týkající se tvrzených vad správního řízení je proto již z tohoto důvodu nedůvodná.

28. Ústavní soud dále uvádí, že v nyní posuzované věci byl stěžovatel správním orgánem uznán vinným z přestupku podle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v tehdy účinném znění. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustila fyzická osoba tím, že „v rozporu s § 21c odst. 1 vykonává práci řidiče taxislužby bez oprávnění řidiče taxislužby“, přičemž podle § 21c zákona o silniční dopravě platí, že „práci řidiče taxislužby je oprávněna vykonávat pouze osoba, která je držitelem oprávnění řidiče taxislužby“.

29. V řízení předcházejícím podání nyní posuzované ústavní stížnosti bylo zjištěno, že stěžovatel dne 24. 10. 2015 stál se svým vozidlem na zákazu zastavení a na svoji obranu strážníkům poukazoval na to, že je řidičem Uber, má s ním smlouvu a čeká na zákazníka, což doložil zprávou z mobilu, kterou umožnil strážníkům městské policie si ofotit. Klientka skutečně přišla, nasedla do vozu, poté však z něj vystoupila. Z fotek displeje stěžovatelova mobilu je také patrné, že v daný den obdržel stěžovatel 4 peněžní částky z Uber, označené jako „výdělek za cestu“, a to celkem 508 Kč s přesným uvedením času, a že dostával zprávy a pokyny od dispečinku. Na místě stěžovatel vypověděl, že pro Uber pracuje přibližně měsíc a takto si přivydělává k důchodu. To nepopřel ani v písemném vyjádření ze dne 2. 3. 2016 a ani později. Před správním orgánem prvního stupně proběhla dvě ústní jednání; na první se stěžovatel bez omluvy nedostavil, na druhém odmítl vypovídat (za přítomnosti advokáta).

30. Nejvyšší správní soud se v odůvodnění nyní napadeného rozsudku zabýval zejména tím, zda lze činnost stěžovatele po právní stránce kvalifikovat jako výkon práce řidiče taxislužby. Na tuto otázku odpověděl kladně, a to s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora Evropské unie (rozsudek velkého senátu ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. C-434/15 „Uber Spain“

nebo ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. C-320 „*Uber France*“), ze které správní orgány i oba správní soudy výslovně vycházely, a také k nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17. V této věci se jednalo o posouzení toho, zda činnost obchodní společnosti Uber B. V. lze kvalifikovat jako taxislužbu dle § 2 odst. 9 zákona o silniční dopravě, a tedy zda tato služba podléhá právní regulaci dle § 21 a násl. tohoto zákona. „Na popsanou situaci bylo možno dle Ústavního soudu vztáhnout příklad abdukce dle známého anglického rčení o něčem, co se projevuje jako kachna, tak jí také zpravidla je (If it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck, then it probably is a duck). Vyvodil-li tak vrchní soud ze skutečnosti, že vedlejší účastník nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro výkon taxislužby, že jeho činnost nemůže být považována za konkurenci s taxislužbou, 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 petitum existuje rozpor, a dále že předběžným opatřením by byla vedlejšímu účastníkovi uložena nesplnitelná povinnost“ (bod 16). Závěr učiněný Nejvyšším správním soudem v nyní posuzované věci v tom směru, že činnost obchodní společnosti UBER představuje svojí povahou taxislužbu, je proto ústavně plně akceptovatelný. Ve správním řízení bylo rovněž postaveno najisto, že stěžovatel pro tuto společnost skutečně pracoval (dle vlastního vyjádření přibližně měsíc).

31. Spornou se proto jevila toliko okolnost, zda se stěžovatel dopustil porušení § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, tzn. zda skutečně vykonával práci řidiče taxislužby bez příslušného oprávnění. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o tom, že stěžovatel v rozhodné době neměl oprávnění řidiče taxislužby a nic takového netvrdil a netvrdí ani samotný stěžovatel. Podstata stížnostních námitek se tedy týkala výhradně toho, zda faktická činnost stěžovatele byla podřaditelná pod výkon práce řidiče taxislužby. Stěžovatel v tomto ohledu především namítá, že i kdyby „domnělá cestující“ S. D. M. nastoupila do jeho vozidla, neproběhla žádná přeprava, a nemohlo proto dojít ke spáchání vytýkaného přestupku.

32. Ústavní soud k tomu uvádí, že taxislužbou je osobní doprava pro cizí potřeby, přičemž v daném případě bylo prokázáno, že „domnělá cestující“ si službu stěžovatele telefonicky objednala, takže stěžovatelova činnost k zajištění osobní přepravy pro cizí potřeby zjevně směřovala. Okolnost, že v daném jednom konkrétním případě nebyla práce řidiče taxislužby fakticky vykonána (klientka z vozidla vystoupila, stěžovatel ji nakonec – zjevně v důsledku přítomnosti strážníků – nikam nezavezl, a nebyla mu proto ani uhrazena žádná finanční částka), dostatečně vyložil městský soud, který od sebe odlišil „výkon práce řidiče taxislužby“ od „poskytnutí přepravy“, přičemž logicky vysvětlil, z jakého důvodu výkonem práce řidiče taxislužby není pouze úspěšně provedená přeprava zákazníka. S poukazem na důvodovou zprávu k § 21 zákona o silniční dopravě totiž příhodně uvedl, že práce řidiče taxislužby je tvořena souborem všech činností, které směřují k zajištění samotné přepravy, tzn. včetně přistavení vozidla do místa určeného zákazníkem, odkud má být teprve domluvená přeprava realizována. K uzavření závazkového právního vztahu zpravidla dochází nastoupením zákazníka do vozidla. V daném konkrétním případě proto přeprava sice skutečně nebyla poskytnuta (tzn. nebyla „dokonána“), nicméně byla fakticky zahájena právě nastoupením klientky do vozidla.

33. K soustavnosti činnosti stěžovatele městský soud rovněž uvedl, že tato je dána již okolností, že daný subjekt ji nevykonává nahodile a má úmysl ji opakovat. V daném případě bylo prokázáno, že si stěžovatel přivydělával jako řidič Uberu a z povahy této činnosti je zřejmá její opakovanost, jelikož podmínkou poskytování této služby je registrace u Uberu a uzavření smlouvy. Podle ustanovení § 21 odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o silniční dopravě ostatně platí, že „dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících, práci řidiče taxislužby vykonávala osoba, která je v základním pracovněprávním vztahu

s dopravcem“. Pokud proto stěžovatel skutečně pracoval pro společnost Uber, což sám přiznal, vykonával činnost řidiče taxislužby a okolnost, kolikrát se tak ve skutečnosti stalo, v tomto ohledu není rozhodující.

34. Nad tento rámec Ústavní soud uvádí, že předmětná skutková podstata přestupku byla novelizována zákonem č. 115/2020 Sb. s účinností od 1. 7. 2020. Zatímco zákon o silniční dopravě ve znění účinném ke dni 24. 10. 2015 ve skutkové podstatě předmětného přestupku obsahoval formulaci „vykonává práci řidiče taxislužby“, zákon č. 115/2020 Sb. (část první bod 84) změnil § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě tak, že slovo „vykonává“ nahradil slovem „vykoná“. Důvodová zpráva k zákonu č. 115/2020 Sb. k tomu uvádí (novelizační bod 83): „U některých již existujících skutkových podstat přestupků se upřesňuje jejich formulace tak, aby bylo nepochybné, že daného přestupku se řidič dopustí již při jediném provedení přepravy v rozporu se stanovenými povinnostmi“ (<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=431&CT1=0>). Je tedy zjevné, že i úmyslem zákonodárce při novelizaci aplikované úpravy nebylo dosavadní úpravu obsahově změnit, nýbrž předejít případným interpretačním nejasnostem, kdy vykonáváním práce řidiče taxislužby byla míněna i jediná přeprava klienta.

35. Konečně k argumentaci stěžovatele ohledně použití nedokonavého slovesného vidu ve vymezení skutkové podstaty předmětného přestupku („vykonává“, nikoliv „vykoná“ práci řidiče taxislužby) Ústavní soud uvádí, že oba správní orgány, městský soud i Nejvyšší správní soud, tento pojem vyložily tak, že pod vykonáváním této práce nelze rozumět pouze samotnou přepravu klienta v každém jednotlivém případě, nýbrž veškerou činnost svojí povahou spadající pod práci řidiče taxislužby. Takto viděno ovšem stěžovatel tím, že v rozhodné době pracoval pro společnost Uber, dostával od ní instrukce a také platby („výdělek za cestu“), tuto činnost skutečně vykonával. Okolnost, že byla prokázána pouze jedna tato přeprava (navíc ve stadiu pokusu), na tomto závěru nic nezmění: tato přeprava totiž byla v podstatě jen indikátorem dlouhodobější činnosti vykonávané pro společnost Uber, nikoliv ojedinělou událostí. Tento závěr, ke kterému rozhodující orgány v případě stěžovatele dospěly, považuje Ústavní soud za plně odpovídající výsledkům provedení dokazování a rovněž za závěr logický a racionální. Naopak argumentaci stěžovatele, založenou výhradně na důsledném lpění na nedokonavosti předmětného slovesného vidu (což jej vede k závěru, že nebyla-li prokázána opakovanost a soustavnost jeho činnosti, nemohl se ani dopustit daného přestupku), pokládá zdejší soud za přepjatě formalistickou a výhradně postavenou na jedné z možností gramatického způsobu výkladu, která nicméně v konfrontaci s ostatními způsoby výkladu (zejm. logický, teleologický nebo systematický) nemůže obstát.

36. Závěrem proto Ústavní soud konstatuje, že neshledal v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu porušení tvrzených ústavně zaručených práv stěžovatele, a proto ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl jako nedůvodnou.

37. Takto rozhodl bez přítomnosti účastníků a bez ústního jednání, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

Podle § 22 zákona o Ústavním soudu zaujímám toto odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu:

1. Nesouhlasím se zamítnutím ústavní stížnosti, neboť mám za to, jí mělo být vyhověno pro porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Výraz „vykonává“ obsažený ve skutkové podstatě přestupku dle § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě představuje nedokonavý slovesný vid. Již v dřívějších

rozhodnutích Nejvyšší správní soud shledal, že tento výraz značí opakovanost, resp. soustavnost nebo trvalost určité činnosti. V rozsudku ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003-51 Nejvyšší správní soud konstatoval, že nedokonavým videm vyjádřeným „slovem ‚porušuje‘ zákonodárce míní jednání opakované nebo trvající, nikoli jednání jednorázové, předsevzaté a také dokonané přerušením podzemního kabelu. V takovém případě by zákon musel užít slova ‚poruší‘, stejně tak jako dokonavého slovesného vidu použil v § 97 u jiných sankčních ustanovení, kde zřetelně mířil na skutek naplněný jediným jednáním (‚připojí zařízení‘, ‚použije zařízení‘, ‚neoznámila, že uvede na trh‘, ‚neoznačí zařízení‘, ‚zneužila schvalovací značku‘), naproti tomu tam, kde pojmově půjde o čin trvací nebo o jednání, které má být sankcionováno teprve při opakování, užívá zákon odpovídajícího tvaru ‚vystavuje na veletržích‘, ‚provozuje vysílací zařízení‘, ‚vykonává činnosti bez licence‘, ‚nepřispívá na účet univerzální služby‘ atp.“. Stejně tak v rozsudku ze dne 8. 6. 2017 č. j. 1 As 50/2017-32 Nejvyšší správní soud uvedl, že „skutková podstata správního deliktu, za jehož spáchání byla žalobkyně postihnuta, ve svém gramatickém vyjádření, používá vid nedokonavý (tj. kdo ‚poskytuje‘ zdravotní služby bez oprávnění, nikoli ‚poskytne‘) ... Poskytování tzv. homeopatického poradenství však může být trestáno pokutou jako správní delikt ... pouze pokud správní orgány v dostatečném rozsahu zjistí konkrétní skutkové okolnosti případu a pokud půjde o soustavnou a opakovanou činnost“. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 3. 2018 č. j. 10 As 298/2016-24.

3. Stěžovatel ve své kasační stížnosti zřetelně poukázal (srov. její body 11 a 12) na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k výkladu skutkových podstat přestupků (dříve správních deliktů) obsahujících nedokonavý slovesný vid. Z této judikatury přitom vyplývá přesně opačný závěr, než jaký dovodil městský soud, jehož rozhodnutí stěžovatel napadl kasační stížností. Nejvyšší správní soud se však s touto argumentací stěžovatele nikterak nevypořádal. Pouze předdeslal, „že se s posouzením městského soudu ztotožňuje“. Tím fakticky aproboval právní závěr městského soudu, podle něhož platí, že „bylo-li by třeba k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku soustavné jednání, jak naznačuje žalobce, tedy soustavné vykonávání přepravy osob, nebylo by takřka možné takovou činnost postihnout, protože by správní orgán měl jen mizivou šanci takové jednání prokázat“.

4. Výše uvedený postup Nejvyššího správního soudu podle mého názoru představuje neodůvodněné, ne-li svévolné odchýlení se od dřívější vlastní judikatury. Senátní většina v bodu 23 odůvodnění sama přiznala, že „Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku do určité míry pochybil tím, když se nijak nevymezil proti právním závěrům plynoucím z jiných rozsudků stejného soudu“, avšak tento deficit podle ní nemůže zpochybnit ústavnost daného řízení jako celku. Důvod má podle ní spočívat v tom, že se výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu týkala právních úprav podle jiných právních předpisů, a je zde proto „zjevná skutková a právní rozdílnost mezi nyní posuzovaným případem a případy řešenými v odkazovaných rozsudcích“. Ona „zjevná právní rozdílnost“ zde však podle mého názoru přítomna není. Ve všech případech totiž šlo o výklad skutkových podstat přestupků obsahujících nedokonavý slovesný vid. Obzvláště z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005 č. j. A 14/2003-51 je dále patrný jednoznačný přesah judikaturního závěru do správního trestání i v dalších oblastech veřejné správy. Chtěl-li se Nejvyšší správní soud od této dřívější judikatury odchýlit, měl věc předložit rozšířenému senátu (§ 17 odst. 1 soudního řádu správního). Měl-li Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelem citovaná judikatura (prostřednictvím níž zpochybňoval právní závěry městského soudu) nebyla na jeho věc vůbec použitelná, bylo jeho povinností „vyložit, z jakého důvodu tomu tak má být, v jakém konkrétním aspektu se tehdy posuzovaný případ odlišuje od aktuálně řešeného a rovněž proč má jít o právně relevantní rozdíl, pro který nelze stávající právní názor tam vyslovený na souzenou věc použít“ [nález ze dne 12. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 119/14 (N 3/80 SbNU 35)].

5. Lze se ztotožnit s nálezem v tom, že „úkolem obecného soudu, který vypořádává jednotlivé stížnostní námitky, totiž není na každou z nich reagovat tím způsobem, že zopakuje argumentaci učiněnou jinými orgány veřejné moci v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, případně ji převypráví ‚vlastními slovy‘. Pokud proto uplatněné stížnostní námitky nepřesahují rozsah námitek, které tyto orgány ve svých rozhodnutích dostatečně přesvědčivě a logicky vyřešily již dříve a soud vykonávající přezkum se s jejich hodnocením plně ztotožňuje, nedává rozumný smysl, aby již učiněné závěry znovu opakoval“ (bod 21). Poukazuje-li však stěžovatel na zcela konkrétní rozpor právního závěru městského soudu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (kterou městský soud ve svém rozhodnutí žádným způsobem nezohlednil), nepředstavuje odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – co do (ne)použitelnosti této judikatury na případ stěžovatele – pouhé převyprávění téhož odůvodnění vlastními slovy. Odůvodnění rozhodnutí městského soudu navíc nelze z řady dalších důvodů (vedle pomínutí konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu) pokládat za přesvědčivé a logické. V takovém případě se měl Nejvyšší správní soud předmětným stížnostním bodem zabývat, resp. námitku stěžovatele vypořádat [přiměřeně srov. nálezy ze dne 3. 10. 2006 sp. zn. I. ÚS 74/06 (N 175/43 SbNU 17), ze dne 6. 3. 2008 sp. zn. I. ÚS 1726/07 (N 51/48 SbNU 595) a ze dne 17. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 3184/07 (N 71/49 SbNU 61)].

6. Nejvyšší správní soud se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval zejména tím, zda lze činnost stěžovatele po právní stránce kvalifikovat jako výkon práce řidiče taxislužby. Na tuto otázku odpověděl kladně, a to s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora Evropské unie a nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018 sp. zn. III. ÚS 4072/17. Potud Nejvyšší správní soud postupoval ústavně slučitelným způsobem. Následně se však měl, jak již bylo výše uvedeno, v mezích stížnostních bodů zabývat i výkladem § 34e odst. 1 písm. a) zákona o silniční dopravě, resp. použitelností judikatury citované stěžovatelem v kasační stížnosti, a to právě v reakci na výklad uvedeného ustanovení provedený městským soudem, který předmětnou judikaturu žádným způsobem nezohlednil. Již tato skutečnost je ve světle výše uvedených judikатурních závěrů sama o sobě důvodem pro kasační zásah Ústavního soudu.

7. Považuje-li senátní většina argumentaci stěžovatele založenou na rozlišování dokonavého a nedokonavého slovesného vidu za „přepjatě formalistickou“, a tím nepřipustnou, fakticky tím zpochybňuje i judikaturu Ústavního soudu, které toto rozlišování rozhodně není cizí (srov. např. nálezy ze dne 28. 8. 2001 sp. zn. IV. ÚS 146/01 (N 129/23 SbNU 241). Nedomnívám se, že použitím výkladových metod zmíněných (avšak neuplatněných) v bodu 35 *in fine* odůvodnění nálezu bylo v daném případě možno dospět k závěru, že stěžovatel skutečně naplnil skutkovou podstatu přestupku. Z novelizace ustanovení zakotvujícího skutkovou podstatu daného přestupku zmíněné v bodu 34 odůvodnění nálezu (nahrazení slova „vykonává“ slovem „vykoná“) je patrné, že zákonodárce si byl nevhodnosti předchozí právní úpravy dobře vědom. Umožňovala-li snad podle senátní většiny předmětná právní norma v důsledku (jazykově) nejednoznačného vymezení skutkové podstaty přestupku vícero výkladů, pak by tato nedůslednost měla jít k tíži státu, neboť „nabízí-li se výklad výhodný pro stát a další výhodný pro adresáty právní regulace, je třeba dát přednost výkladu ve prospěch adresátů právní regulace...“ [nálezy ze dne 27. 3. 2014 sp. zn. III. ÚS 2264/13 (N 47/72 SbNU 531)]. Není žádný důvod, aby výše uvedený argument *in dubio mitius* používal Ústavní soud pouze v oblasti práva trestního (a rovněž daňového), když řízení o přestupcích podléhá z hlediska ústavní ochrany ve své podstatě stejnému režimu jako trestní řízení [nálezy ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.) a ze dne 17. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 82/07 (N 13/48 SbNU 135)] a zpravidla též spadá do jádra pojmu trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a další proti Nizozemsku* s přihlédnutím k rozsudkům ze dne 23. 11. 2006 ve věci *Jussilla proti Finsku* a ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotuchin proti Rusku*).

8. Je pravda, že stěžovatel měl ještě ve fázi před zahájením přestupkového řízení sdělit, že si prostřednictvím UBERu zhruba měsíc přivydělává peníze k penzi. Stejně tak je pravda, že strážníci pořídili fotografie aplikace UBER (konkrétně dané „jízdy“ a přehledu z téhož dne). Skutek, pro který však byl stěžovatel uznán vinným, byl ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezen jako jedna konkrétní „jízda“ v přesně stanovený čas. Z popisu skutku obsaženého ve výroku správního rozhodnutí [§ 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] nevyplývá ani náznak opakovanosti či dokonce soustavnosti jednání stěžovatele. Byť byl úřední záznam o podání vysvětlení stěžovatele určitým způsobem „reprodukován“ v odůvodnění rozhodnutí o přestupku, nelze odhlédnout od toho, že usnesením rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008 č. j. 2 As 34/2006-73 se samotný Nejvyšší správní soud odchýlil od dřívější judikatury založené na koncepci jednoty výroku a odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Současně pomíjím, že úřední záznam o podání vysvětlení nebylo možno podle § 137 odst. 4 správního řádu použít jako důkaz. Souhlasím totiž se senátní většinou, že námitky stěžovatele zpochybňující samotné řízení o přestupku (resp. proces dokazování) nemohly založit důvodnost ústavní stížnosti z důvodů uvedených v bodech 24 až 27 odůvodnění nálezu.

9. Správní orgány i obecné soudy dospěly k nepříliš přesvědčivě odůvodněnému závěru, že se stěžovatel dopustil dokonání přestupku, nikoliv tedy jeho pouhé přípravy či pokusu, jak tvrdí rovněž v ústavní stížnosti. Z bodu 35 odůvodnění nálezu však vyplývá, že senátní většina (správně) považuje skutek vymezený ve výroku rozhodnutí o přestupku (tj. konkrétní jízdu) za pouhý pokus (!). Zcela však v odůvodnění nálezu pominula, že pokus přestupku je trestný pouze tehdy, pokud tak stanoví zákon (§ 6 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), což pro předmětnou skutkovou podstatu zákon o silniční dopravě (ani zákon jiný) nestanovuje. Současně nešlo ani o tzv. předčasně dokonaný přestupek, popř. přestupek, v jehož skutkové podstatě je obsažen termín „pokusí se“ (viz PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 108). Pouhý pokus tohoto přestupku tak nebyl trestný. Na tuto skutečnost však senátní většina vůbec nereaguje, resp. ji zcela obchází (s ohledem na východiska uvedená výše v předchozím bodu) nepřijatelným závěrem, že pokus konkrétní přepravy je zde „jen indikátorem dlouhodobější činnosti stěžovatele pro společnost Uber, nikoliv ojedinělou událostí“, a vedl tak k naplnění skutkové podstaty přestupku.

10. Z uvedených důvodů měl Ústavní soud napadené rozhodnutí zrušit.

Č. 211**Povinnost náležitého odůvodnění rozhodnutí o (ne)přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy v řízení
(sp. zn. IV. ÚS 2058/20 ze dne 10. listopadu 2020)**

Rozhoduje-li soud o nároku na náhradu škody za nesprávný úřední postup v podobě nepřiměřené délky soudního řízení a shledá-li, že délka takového řízení skutečně byla nepřiměřená, může rozhodnout o zadostiučinění výhradně v podobě konstatování porušení práva jen tehdy, jsou-li dány výjimečné okolnosti odůvodňující takovou formu zadostiučinění, jinak rozhodne o přiměřeném zadostiučinění v peněžní podobě. Rozhodne-li o přiměřeném zadostiučinění výhradně v podobě konstatování porušení práva, a nikoli v podobě peněžní satisfakce, aniž by byly dány výjimečné okolnosti pro takový postup, poruší právo žalobce na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatele Pavla Hlavy, zastoupeného Mgr. Olgou Růžičkovou, advokátkou, sídlem Dubská 390/4, Teplice, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. května 2020 č. j. 35 Co 116/2020-53, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. května 2020 č. j. 35 Co 116/2020-53 bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. května 2020 č. j. 35 Co 116/2020-53 se ruší.

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“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) označeného v záhlaví s tvrzením, že jím byla porušena jeho základní práva zaručená v čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 22 C 13/2019 se podává, že obvodní soud rozsudkem ze dne 24. 1.

2020 č. j. 22 C 13/2019-41 zamítl žalobu, již se stěžovatel domáhal zadostiučinění ve výši 50 000 Kč za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou řízení, které Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) vedl o jeho žalobě pod sp. zn. 61 Cm 482/2013. O řízení, za průtahy v němž stěžovatel požadoval zadostiučinění, obvodní soud zjistil následující: Před krajským soudem se stěžovatel domáhal vydání směnečného platebního rozkazu proti dvěma žalovaným žalobou podanou dne 27. 12. 2013. K výzvě soudu stěžovatel dne 21. 5. 2014 zaplatil soudní poplatek a dne 26. 5. 2014 odstranil vady žaloby. Dne 29. 5. 2014 krajský soud vydal směnečný platební rozkaz a následně činil opakované pokusy o jeho doručení, včetně doručení do ciziny. Dne 30. 3. 2015 se krajský soud obrátil na Městský úřad Tornaľa ve Slovenské republice za účelem zjištění adresy druhého žalovaného. Dne 17. 4. 2015 obdržel odpověď a deset měsíců poté, usnesením ze dne 17. 2. 2016, rozhodl o zrušení směnečného platebního rozkazu. Dne 11. 3. 2016 se krajský soud dotázal odboru správy registrů se sídlem v Banské Bystrici na adresu pobytu druhého žalovaného. Dne 11. 4. 2016 v rámci mezinárodní justiční spolupráce dožádal Okresní soud Revúca o doručení písemnosti a následně dne 2. 6. 2016 od slovenského soudu obdržel informaci, že se písemnost nepodařilo doručit. Dne 6. 9. 2016 krajský soud ke své žádosti obdržel další informaci od odboru správy registrů v Banské Bystrici a následně po devíti a půl měsících, usnesením ze dne 21. 6. 2017, ustanovil druhému žalovanému opatrovnici, která se dne 31. 8. 2017 vyjádřila k žalobě. Jednání nařízené na den 23. 11. 2017 bylo pro nemoc první žalované odročeno na 9. 1. 2018, kdy stěžovatel vzal žalobu proti druhému žalovanému zpět. První žalovaná byla zavázána k zaplacení žalované částky a řízení pravomocně skončilo dne 14. 2. 2018, trvalo tedy čtyři roky, jeden měsíc a osmnáct dnů. Na základě tohoto skutkového stavu obvodní soud k požadavku na přiměřené zadostiučinění uvedl, že krajský soud byl nečinný v době od 17. 4. 2015 do 17. 2. 2016 (deset měsíců) a od 6. 9. 2016 do 21. 6. 2017 (přes devět měsíců), jinak činil úkony plynule. Obvodní soud vyhodnotil, že v řízení před krajským soudem nedošlo k průtahům, neboť celkovou délku řízení vyhodnotil jako přiměřenou a existence dvou zmíněných období nečinnosti sama o sobě nevedla k závěru o porušení stěžovatelova práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Šlo totiž o řízení s cizím prvkem, v němž soud čtyřmi žádostmi u slovenských orgánů pátral po bydlišti druhého žalovaného. Řízení tak bylo složité zejména procesně. Žaloba navíc nebyla při podání způsobilá projednání a stěžovatel nezaplatil soudní poplatek společně s jejím podáním.

3. Městský soud rozsudkem, který je napaden ústavní stížností, změnil rozsudek obvodního soudu tak, že se konstatuje, že v řízení před krajským soudem vedeném pod sp. zn. 61 Cm 482/2013 došlo k porušení stěžovatelova práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě. Městský soud uvedl, že řízení trvalo čtyři roky a jeden měsíc, což není doba příliš dlouhá. Předmětem řízení bylo peněžité plnění, význam řízení pro stěžovatele byl tedy standardní. Šlo o věc s cizím prvkem a doručovalo se do Slovenské republiky, což však bylo vyřízeno v průběhu týdnů. Řízení proběhlo na jednom stupni, konalo se zde jedno ústní jednání a nešlo o věc složitou právně ani procesně. Délku řízení zásadním způsobem ovlivnily dva průtahy krajského soudu (první v délce deseti měsíců a druhý v délce devíti měsíců), což vedlo k závěru o nepřiměřené délce řízení. Městský soud tak žalobu vyhodnotil jako důvodnou, shledal však, že s ohledem na charakter posuzovaného řízení postačí stěžovateli satisfakce v podobě konstatování porušení práva.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek nesplňuje požadavky na řádné odůvodnění, neboť městský soud neuvedl žádný důvod, proč by mělo postačit pouze konstatování porušení práva. Dále stěžovatel poukázal na požadavek formulovaný v nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1263/17 (N 107/85 SbNU 759), dle něhož zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva má toliko podpůrnou funkci a lze jej použít zejména v případech,

kdy se poškozený na průtazích v řízení podílel. V tomto nálezu Ústavní soud zohlednil i stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, dle něhož je třeba k zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva přistupovat jen za výjimečných okolností (např. byl-li význam řízení pro poškozeného zcela nepatrný).

III. Vyjádření městského soudu a vedlejší účastnice

5. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost městskému soudu jako účastníkovi řízení a vedlejší účastníci k vyjádření. Městský soud v zaslaném vyjádření sdělil, že si není vědom toho, že by rozhodnutím napadeným ústavní stížností porušil stěžovatelova ústavně chráněná práva. Odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Vedlejší účastnice se k ústavní stížnosti nevyjádřila.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž byl vydán rozsudek napadený ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

7. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatele.

8. V posuzované věci stěžovatel požadoval zadostiučinění ve výši 50 000 Kč za nemajetkovou újmu způsobenou nepřiměřenou délkou soudního řízení vedeného o jeho žalobě před krajským soudem pod sp. zn. 61 Cm 482/2013, přičemž městský soud shledal, že v tomto řízení došlo k porušení stěžovatelova práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě. Před Ústavním soudem tak není sporu o tom, že stěžovatelova věc nebyla před krajským soudem projednána bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), resp. v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Městský soud však dospěl k závěru, že za nepřiměřenou délku řízení postačí zadostiučinění v podobě konstatování porušení práva, s čímž stěžovatel nesouhlasí a v čemž spatřuje porušení svých základních práv.

9. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Podle čl. 36 odst. 4 Listiny podmínky a podrobnosti výkonu tohoto základního práva stanoví zákon, jímž je v současnosti 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, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Podle § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. se zadostiučinění poskytne v penězích, nebylo-li možno nemajetkovou újmu nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

10. Ústavní soud se již v minulosti opakovaně zabýval požadavky na soudní rozhodnutí, podle něhož za porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů postačí zadostiučinění v podobě konstatování porušení práva. K nepřiznání zadostiučinění v penězích

za průtahy v soudním řízení má docházet výjimečně [nález ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1572/11 (N 45/64 SbNU 551), bod 39; nález ze dne 23. 4. 2015 sp. zn. III. ÚS 197/15 (N 84/77 SbNU 237), bod 23; nález ze dne 1. 8. 2016 sp. zn. II. ÚS 19/16 (N 140/82 SbNU 243), bod 29; nález ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1263/17 (N 107/85 SbNU 759), bod 13; výše zmíněné stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 206/2010]. Tento přístup respektuje rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, který v případě nepřiměřené délky řízení jen výjimečně nepřiznává zadostiučinění v penězích (viz též důvodovou zprávu k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým byl do zákona č. 82/1998 Sb. vložen § 31a). Příklady těchto výjimek, jež vychází z jednotlivých případů řešených Evropským soudem pro lidská práva, jsou v uvedeném stanovisku Nejvyššího soudu dány jako vodítko pro soudy při rozhodování o formě satisfakce. Jde např. o případy, kdy délka řízení byla v nezanedbatelné míře způsobena vlastním chováním poškozeného nebo byl význam předmětu řízení pro poškozeného pouze nepatrný, a nemohl tak negativně zasáhnout do jeho osobní sféry (viz rozsudek ve věci *Szeloch proti Polsku* ze dne 22. 2. 2001 č. 33079/96, § 121–122; rozsudek ve věci *Cherakrak proti Francii* ze dne 2. 8. 2000 č. 34075/96, § 29; či rozsudek ve věci *Berlin proti Lucembursku* ze dne 15. 7. 2003 č. 44978/98, § 72).

11. Podle § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. se v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem, přihlédne při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného. Daná kritéria je vhodné hodnotit i v případě, že soud zvažuje jinou než finanční kompenzaci. Bylo-li by totiž posouzení těchto kritérií vyžadováno jen za situace, kdy je rozhodnuto o poskytnutí peněžní kompenzace (tj. při stanovení její výše), byla by *ad absurdum* při rozhodnutí (toliko) o morální satisfakci a probována libovůle rozhodujícího orgánu spočívající v tom, že by konkrétní okolnosti případu nemusely být brány v úvahu (zmíněný nález sp. zn. III. ÚS 197/15, bod 26). Uvedenými kritérii pak lze též hodnotit, zda by zadostiučinění v podobě konstatování porušení práva odpovídalo újmě.

12. Ústavní soud nepřehlédl, že městský soud v napadeném rozsudku nepoukázal na žádnou okolnost, která by odůvodnila závěr, že postačí zadostiučinění v podobě konstatování porušení práva, což představuje, jak bylo uvedeno, spíše výjimečný způsob satisfakce za nepřiměřenou délku řízení.

13. Řízení, za jehož délku požadoval stěžovatel zadostiučinění, trvalo, jak výše uvedeno, čtyři roky a jeden měsíc a městský soud v něm identifikoval dva průtahy. První v délce deseti měsíců, které krajskému soudu zabralo, než směnečný platební rozkaz zrušil po neúspěšném pokusu o jeho doručení. Poté, kdy ani u jednoho z obou žalovaných nedošlo k jeho doručení do vlastních rukou, ověřoval krajský soud po vrácení zásilky adresované druhému žalovanému, jemuž se doručovalo do Slovenské republiky, u Městského úřadu Tornaľa jeho poslední známou adresu a od jeho odpovědi doručené dne 17. 4. 2015, z níž vyplynulo, že krajský soud doručoval na aktuální evidovanou adresu trvalého pobytu žalovaného, zabralo krajskému soudu uvedených deset měsíců, než směnečný platební rozkaz zrušil usnesením ze dne 17. 2. 2016. Druhý průtah čítal více než devět měsíců, které plynuly ode dne 2. 9. 2016, kdy krajský soud při dalším pokusu zjistit místo skutečného pobytu druhého žalovaného zjistil, že je neznají ani slovenské orgány, do vydání usnesení ze dne 31. 8. 2017, kterým žalovanému ustanovil opatrovníci podle § 29 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Při tomto pokusu o zjištění pobytu druhého žalovaného slovenské orgány (Okresní soud Revúca a Policejní

sbor SR) krajský soud informovaly, že se druhý žalovaný odstěhoval, podle sousedů pravděpodobně někam do Rakouska, a bližší informace se nepodařilo zjistit.

14. Vedle dvou uvedených průtahů v řízení před krajským soudem, které identifikoval městský soud, Ústavní soud nemohl přehlédnout, že soudní kanceláři krajského soudu trvalo bezmála dva měsíce, než odeslala směnečný platební rozkaz. Dne 1. 6. 2014 totiž soudní kancelář obdržela pokyn k jeho odeslání, odeslán byl až dne 23. 7. 2014. Takto dlouhou dobu, již zabralo prosté odeslání směnečného platebního rozkazu, nelze považovat za přiměřenou povaze úkonu (odeslání písemnosti). Průtah spojený s odesláním směnečného platebního rozkazu společně s průtahy, které popsal již městský soud, zabraly dohromady dvacet jeden měsíc z celkové délky řízení čtyř let a jeden měsíc, což je více než 42 % délky řízení.

15. Ústavní soud se neztotožňuje s hodnocením městského soudu, který délku posuzovaného řízení před krajským soudem (čtyři roky a jeden měsíc na jednom stupni) označil za ne příliš dlouhou. Taková délka řízení na jednom stupni neodpovídá tomu, že šlo v meritu o právně jednoduchou věc, v níž stěžovatel negativně nepřispěl k délce řízení. O nižší právní složitosti věci svědčí to, že krajský soud řízení o žalobě vůči druhému žalovanému zastavil, neboť na jednání, na němž byl posléze vyhlášen rozsudek, stěžovatel vzal žalobu vůči němu zpět. U první žalované pak krajský soud rozhodl na základě předložené směnky, která měla všechny náležitosti a o jejíž pravosti ve vztahu k žalované neměl krajský soud žádné pochybnosti. Vše za stavu, kdy po věcné stránce první žalovaná v řízení neuplatnila žádnou procesní obranu. Městský soud posuzované řízení označil za nikoli složité i po procesní stránce, s čímž Ústavní soud souhlasí.

16. Městský soud se sice podrobněji nezabýval doručováním do Slovenské republiky v řízení před krajským soudem, neboť tuto otázku přešel strohým konstatováním, že doručování trvalo vždy ve lhůtách týdnů. Ústavní soud však konstatuje, že posuzované řízení před krajským soudem z legitimních důvodů prodloužily úkony soudu při mezinárodní spolupráci se slovenskými orgány, což zabralo šest měsíců (od 11. 3. 2016 do 2. 9. 2016). U slovenských orgánů (správy registrů sekce veřejné správy) krajský soud žádostí ze dne 11. 3. 2016 zjišťoval adresu pobytu druhého žalovaného a žádostí ze dne 8. 4. 2016 (odeslanou dne 11. 4. 2016) dožádal Okresní soud Revúca o zaslání písemnosti (výzvy, zda žalovaný po zrušení směnečného platebního rozkazu souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání). Zaslání této písemnosti přes Okresní soud Revúca musel krajský soud urgovat a ani slovenské orgány písemnost nebyly schopny doručit, o čemž jej po urgenci zpravily dne 2. 6. 2016. Poté se ještě krajský soud obrátil s druhou žádostí ze dne 19. 8. 2016 na slovenskou správu registrů, aby zjistil, zda nedošlo ke změně údajů o bydlišti druhého žalovaného, na což dostal odpověď dne 2. 9. 2016. Ústavní soud konstatuje, že délku doby, kterou si vyžádala spolupráce se slovenskými orgány, nemohl krajský soud ovlivnit. Shodný závěr platí i pro prodloužení řízení o jeden a půl měsíce v důsledku odložení nařízeného jednání pro nemoc první žalované. Ani popsané okolnosti, které z akceptovatelných důvodů zabraly dohromady dobu sedm a půl měsíce, jež krajský soud nemohl ovlivnit, nemohou vést k závěru, že by v posuzované věci nastaly výjimečné okolnosti (k nim srov. bod 10), pro které by jako zadostiučinění postačilo konstatování práva.

17. Délka řízení na jednom stupni čítající čtyři roky a jeden měsíc totiž kontrastuje s tím, že šlo o právně i procesně jednoduchou věc, která měla pro stěžovatele standardní význam a u níž stěžovatel negativně nepřispěl k délce řízení. Stěžovatel sice nezaplatil společně se žalobou soudní poplatek a krajský soud jej vyzýval k odstranění vady žaloby (upřesnění, zda požaduje, aby žalovaní zaplatili žalovanou částku 50 000 Kč poměrně, nebo společně a nerozdílně). Výzvě k zaplacení soudního poplatku stěžovatel vyhověl jeden den po jejím doručení, výzvě k odstranění vady žaloby vyhověl šest dnů po jejím doručení. Za těchto okolností s přihlédnutím k celkové délce řízení před krajským soudem lze konstatovat, že stěžovatel znatelným způsobem negativně nepřispěl k délce řízení. Právě jednoduchost věci

svědčí o tom, že řízení mělo být na jednom stupni skončeno dříve než po čtyřech letech, a to i při zohlednění, že celkovou dobu sedm a půl měsíce v řízení dohromady zabrala spolupráce se slovenskými orgány, a přesunutí termínu jednání pro nemoc žalované. Na délce řízení se totiž výrazným způsobem projeví průtahy v celkové délce dvacet jeden měsíc přiřitatelné krajskému soudu. Navíc lze zmínit, že výše zmíněný devítiměsíční průtah v řízení nastal mezi 33. a 42. měsícem řízení, tj. ve stadiu řízení, kdy již krajský soud nepovažoval za nutné se obracet na slovenské orgány, a měl tedy s ohledem na stávající délku řízení co nejrychleji činit všechny nezbytné kroky vedoucí k rozhodnutí sporu.

18. Ústavní soud tak shrnuje, že v posuzované věci nespátřuje žádné mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly výjimečný postup při poskytnutí zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení pouze v podobě konstatování porušení práva. Naopak existence nezanedbatelných průtahů (celkem dvacet jeden měsíc), celková délka řízení na jednom stupni (čtyři roky a jeden měsíc) společně s tím, že šlo o právně jednoduchou věc, dávají podklad pro závěr, že bylo namístě přiměřené zadostiučinění poskytnout v penězích. Tím, že městský soud nerozhodl o zadostiučinění v peněžní podobě, pak porušil stěžovatelovo právo na náhradu škody způsobené mu nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 Listiny).

VI. Závěr

19. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud vyhodnotil ústavní stížnost jako důvodnou a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek městského soudu. Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť dospěl k závěru, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 212**Řádné odůvodnění rozhodnutí o náhradě nákladů a právo na soudní ochranu****(sp. zn. III. ÚS 402/20 ze dne 18. listopadu 2020)**

Požadavek soudu, aby procesní strana posuzovala nutnost vyjádření se k dovolání na výzvu soudu podle toho, zda je, nebo není dovolání přípustné, a to pod sankcí nepřiznání náhrady nákladů za tento úkon, porušuje čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Posouzení přípustnosti dovolání, a to ať už toto posouzení má záviset na hodnotící úvaze o naplnění předpokladů přípustnosti podle § 237 o. s. ř., nebo na posouzení naplnění zákonných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 o. s. ř., je zásadně věcí soudu. Postup, jímž obecný soud dospěje bez náležitého odůvodnění k závěru, že účastník řízení nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení, přestože byl vyzván k vyjádření k dovolání, obsahuje prvky svévole neslučitelné s požadavky plynoucími z ústavního pořádku. Majetková újma účastníka dovolacího řízení, který vynaložil v důsledku výzvy k vyjádření náklady na povinné zastoupení advokátem, které mu i přes úspěch ve věci nebyly nahrazeny, má za následek vyloučení legitimního očekávání tohoto účastníka a porušení jeho práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti AVA investor, s. r. o., sídlem Vážní 1003, Hradec Králové, zastoupené JUDr. Karlem Kavalírem, advokátem, sídlem Buzulucká 431, Hradec Králové, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 3841/2019-176, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a obchodní společnosti VENDORA Invest SE, sídlem Bělohorská 688/165, Praha 6 – Břevnov, zastoupené JUDr. Ivanem Peclem, advokátem, sídlem Zábrdovická 15/16, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Výrokem II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 3841/2019-176 byla porušena práva stěžovatelky na soudní ochranu a na ochranu vlastnictví, zaručená v čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Výrok II usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 3841/2019-176 se ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a obsah napadeného usnesení**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatelka domáhala zrušení II. výroku v záhlaví uvedeného usnesení, a to pro

tvrzené porušení čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Z vyžádaného spisu Okresního soudu v Hradci Králové (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 17 C 367/2017 Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka byla v řízení vedeném původně před okresním soudem v procesním postavení žalované. Poté, co byla úspěšná i v řízení odvolacím, byla po dovolání vedlejší účastnice vyzvána usnesením okresního soudu ze dne 22. 7. 2019 č. j. 17 C 367/2017-157 (dále jen „výzva“) k vyjádření k tomuto dovolání.

3. O vedlejší účastnici uplatněném dovolání rozhodl Nejvyšší soud v návěti uvedeným usnesením v I. výroku tak, že se odmítá; II. výrokiem, napadeným ústavní stížností, Nejvyšší soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení. Nejvyšší soud II. výrok napadeného usnesení odůvodnil tak, že o náhradě nákladů dovolacího řízení bylo rozhodnuto podle § 243c odst. 3, § 224 odst. 1, § 151 odst. 1 a § 146 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), neboť náklady vynaložené stěžovatelkou na sepsání vyjádření k dovolání advokátem nešlo za situace, v níž dovolání trpí vadami, které nebyly v zákonné lhůtě odstraněny a pro něž nelze v dovolacím řízení pokračovat, považovat za účelně vynaložené náklady na bránění práva.

II. Argumentace stěžovatelky

4. Stěžovatelka spatřuje v napadeném usnesení Nejvyššího soudu prvek svévole, neboť okresní soud stěžovatelku vyzval, aby se k dovolání vedlejšího účastníka ve lhůtě patnácti dnů vyjádřila. Stěžovatelka podala vyjádření ve stanovené lhůtě právě k této výzvě, a náklady s ním spojené tak měly být vynaloženy účelně. Ve vyjádření měla stěžovatelka argumentovat pro závěr, že dovolání není projednatelné a je namístě je odmítnout, a to ve shodě s tím, jak posléze rozhodl Nejvyšší soud. Dále se ve vyjádření údajně vymezila proti argumentaci vedlejšího účastníka obsažené v dovolání a týkající se věci samé, o níž měla za to, že nelze vyloučit, že by mohla být Nejvyšším soudem věcně posuzována. Stěžovatelčino vyjádření nemělo být jen formálním uplatněním procesního práva bez náležité pečlivosti a relevance, ale aktivním hájením jejího práva, jak stěžovatelce uložil okresní soud.

5. Podle stěžovatelky je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti odepřít jí náhradu nákladů řízení proto, že vedlejší účastník neodstranil vady dovolání. Odkazuje-li Nejvyšší soud mimo jiné i na § 146 odst. 3. o. s. ř., je podle stěžovatelky tento odkaz „nesprávný a nepochopitelný“. Na posuzovaný případ se mají vztahovat závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2119/11 (N 70/65 SbNU 3) nebo ze dne 17. 1. 2013 sp. zn. I. ÚS 3607/12 (N 15/68 SbNU 219). Podle posléze uvedeného nálezu nemůže v materiálním právním státě obstát postup, v němž soudy vyzvou účastníka řízení k určitému úkonu a následně konstatují, že toto konání nebylo účelné, a tudíž mu nepřisluší náklady na něj vynaložené s odůvodněním, že výsledek by i bez něj byl tentýž.

III. Vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice řízení, replika stěžovatelky

6. Nejvyšší soud ve vyjádření k ústavní stížnosti stručně zopakoval obsah vyjádření stěžovatelky k dovolání vedlejší účastnice. Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu lze za účelně vynaložené náklady považovat toliko takové, které musela procesní strana nezbytně vynaložit, aby mohla řádně hájit své porušené nebo ohrožené subjektivní právo u soudu. Byť náklady na zastoupení advokátem budou tomuto vymezení zpravidla odpovídat, není toto pravidlo absolutní. Kritéria podle uvedeného pravidla nebudou naplněna též v případě podání stručného vyjádření k dovolání, jež nebylo možno věcně projednat pro vady, neboť dovolání neobsahovalo jeho povinné náležitosti, anebo mýjí-li se argumentace obsažená ve vyjádření s důvody, pro které Nejvyšší soud dovolání pro vady odmítl. Pojem účelný podle § 142 odst. 1 o. s. ř. má být chápán jako pojistka před hrazením nákladů nesouvisejících s řízením, před nadbytečnými či nadměrnými náklady, k čemuž Nejvyšší soud poukázal na

nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2513/09 (N 17/56 SbNU 169). Stěžovatelkou poukazované nálezy Ústavního soudu údajně na posuzovanou věc nedopadají; nemělo jít o případy, v nichž v dovolacím řízení nebylo možné pokračovat, neboť dovolání neobsahovalo náležitosti podle § 241a odst. 2 o. s. ř. V daných případech Nejvyšší soud neshledal dovolání přípustnými podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., ve znění platném do 31. 12. 2012, tj. nikoli pro vady; navíc ve věci posuzované v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3607/12 (viz výše) údajně nebyl výrok o nákladech dovolacího řízení náležitě odůvodněn. Podle Nejvyššího soudu vyzval okresní soud stěžovatelku k podání vyjádření nadbytečně, nesprávně posoudil dovolání jako přípustné, protože bylo evidentní, že nebylo nutné, aby se stěžovatelka k dovolání vyjádřila a zvyšovala náklady řízení. Nejvyšší soud navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

7. Vedlejší účastnice se vyjádřila tak, že na vady dovolání nebyla upozorněna, a tedy jí nemohla být stanovena ani lhůta pro jejich odstranění. Nebylo-li dovolání podle Nejvyššího soudu přípustné, nebylo žádné dovolací řízení ani k čemu se vyjadřovat, a proto má být rozhodnutí o nepřiznání nákladů řízení stěžovatelce správné. Vedlejší účastnice navrhla ústavní stížnost odmítnout.

8. Stěžovatelka v replice uvedla, že náklady na vyjádření k dovolání naplňovaly kritérium účelnosti ve smyslu vyjádření Nejvyššího soudu. Stěžovatelka se domnívá, že má platit zásada *soud zná právo* a není důvod, aby hodnotila výzvu okresního soudu jako nadbytečnou či nepřiléhavou.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. 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 napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad jejich rozhodovací činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatelky.

11. Ústavní soud přezkoumal napadené usnesení z pohledu možného porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, jak je namítáno v ústavní stížnosti, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Obecně lze předeslat, že podle ustálené rozhodovací praxe může být nesprávné použití práva důvodem zrušení rozhodnutí soudu zejména tehdy, jde-li o aplikaci, která se jeví v daných souvislostech svévolnou, argumentačně vybudovanou bez přesvědčivého a konzistentního rozumného odůvodnění, protože ji objektivně nelze přijmout [srov. např. nálezy ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 7/08 (N 62/56 SbNU 697), ze dne 5. 10. 2004 sp. zn. III. ÚS 126/04 (N 141/35 SbNU 9), ze dne 23. 6. 2004 sp. zn. II. ÚS 644/02 (N 85/33 SbNU 321), ze dne 6. 5. 2004 sp. zn. III. ÚS 258/03 (N 66/33 SbNU 155), ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. I. ÚS 733/01 (N 26/32 SbNU 239), ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257) a další].

13. K problematice náhrad nákladů řízení se Ústavní soud obecně staví zdrženlivě a podrobuje ji omezenému ústavněprávnímu přezkumu. Tento přístup vychází z názoru, že byť i rozhodnutí o náhradě nákladů řízení může mít citelný dopad do majetkové sféry

účastníků řízení, sám o sobě většinou nedosahuje intenzity způsobit porušení základní práva a svobody stěžovatelů. V nyní posuzované věci je však situace poněkud odlišná, neboť především jde o otázku dodržení zásad řádného procesu [srov. nálezy ze dne 6. 6. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3277/18 (N 107/94 SbNU 305)]. Na druhé straně totiž Ústavní soud zdůrazňuje, že i rozhodování o nákladech řízení tvoří nedílnou součást soudního řízení jako celku, protože na něj dopadají postuláty ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Ústavní soud tudíž do rozhodovací činnosti obecných soudů zasáhne zpravidla tehdy, je-li jejich interpretace nebo aplikace ustanovení týkajících se náhrady nákladů řízení projevem svévole nebo libovůle, porušuje-li princip legitimního očekávání stěžovatelů nebo je-li v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [srov. např. nálezy ze dne 30. 6. 2020 sp. zn. II. ÚS 648/18 (N 140/100 SbNU 536), ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 1561/13 (N 52/73 SbNU 59) nebo ze dne 28. 5. 2013 sp. zn. II. ÚS 2570/10 (N 95/69 SbNU 457)]. Právě uvedená vybočení obecných soudů žádající si zpravidla zásah Ústavního soudu nastala i v nyní posuzované věci.

14. Jedním z neopomenutelných aspektů práva na soudní ochranu je i zásada *budíž vyslechnuta i druhá strana*, jež je Ústavním soudem chápána jako povinnost soudu vytvořit prostor zaručující účastníkovi řízení možnost účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobily ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat; vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek nejlépe zajišťuje ochranu základních práv, která je primárním účelem soudního řízení [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 1106/08 (N 52/52 SbNU 519)]. Institucionálně zaručená možnost dotčených osob účinně se podílet svými návrhy a námitkami na soudním procesu patří mezi základní pravidla soudního řešení sporů [srov. např. nálezy ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 1374/08 (N 128/50 SbNU 125) nebo nálezy sp. zn. II. ÚS 814/08 ze dne 21. 5. 2008 (N 97/49 SbNU 451), bod 17]. Procesní strana musí mít příležitost nejen předložit důkazy na podporu svých tvrzení, ale také být seznámena se všemi důkazy a stanovisky uplatněnými s cílem ovlivnit rozhodnutí soudu a musí mít i příležitost vyjádřit se k nim (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 3. 1997 ve věci *Mantovanelli proti Francii* č. 21497/93).

15. Stěžovatelka v ústavní stížnosti odkázala především na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2119/11 a sp. zn. I. ÚS 3607/12. Nejvyšší soud měl za to, že uvedené nálezy na věc nedopadají, neboť v nich řešená dovolání nebyla podána v rozporu s § 241a odst. 2 o. s. ř., a nebyla tudíž vadná, nýbrž „pouze“ nepřijatelná. Ústavní soud doplňuje, že kromě této skutečnosti byly v odkazovaných nálezech skutkové okolnosti projednávaných věcí obdobné jako v nyní posuzovaném případě.

16. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2119/11 dospěl Ústavní soud k závěru, že „nelze pohlížet na závěr Nejvyššího soudu o neúčelnosti nákladů vynaložených na uplatnění standardního procesního práva vyjádřit se k návrhu protistrany jinak než jako na závěr absurdní. Zaujetím takového právního názoru Nejvyšší soud sankcionoval stěžovatele za to, že v dovolacím řízení vystupovali aktivně a řádně hájili svá práva. Podané vyjádření stěžovatelů nebylo pouhým formálním uplatněním jejich procesního práva bez náležité pečlivosti a relevance. Stěžovatelé v něm podrobně argumentovali ve prospěch nepřijatelnosti dovolání žalovaného, přičemž jim nelze vytýkat, že vedle toho reagovali i na námitky skutkového charakteru proto, aby se vypořádali s dovoláním v jeho úplnosti pro případ, že by Nejvyšší soud jejich názoru o nepřijatelnosti dovolání nepřisvědčil. Ačkoli stěžovatelé zastávali názor o neexistenci právní otázky v podaném dovolání, natož pak otázky zásadního právního významu, nemohli se o své přesvědčení s jistotou opírat a spoléhat se, že Nejvyšší soud bude téhož názoru [...]“. Nejvyššímu soudu tak lze přisvědčit pouze potud, že situace posuzovaná v citovaném nálezu nebyla zcela totožná s nyní projednávanou věcí, což nicméně neznamená, že příslušné závěry nejsou k nynější věci přiléhavé.

17. To, že vyjádření k dovolání bylo v odkazované věci relativně podrobné a odůvodňující názor o nepřipustnosti dovolání, který záležel nikoli na posouzení, zda jsou předpoklady přípustnosti a důvod dovolání v dovolání výslovně uvedeny, nýbrž na úvaze Nejvyššího soudu o naplnění předpokladů přípustnosti dovolání, nemůže oslabit obecné postuláty z nálezů plynoucí. Jinak řečeno, obsah vyjádření není pro posuzovanou věc stěžejní. Naopak je nutné vyjít z hlavních důvodů pro závěry obsažené v nález, totiž že stěžovatelka aktivně hájila svá práva a nemohla si být jista, zda bude Nejvyšší soud sdílet její názor o nepřipustnosti dovolání, byť pro absenci jeho obligatorních náležitostí. K této nejistotě by byl sveden patrně každý už z prostého důvodu, že byl soudem vůbec vyzván k vyjádření. Z tohoto vyjádření nemůže účastník řízení např. dovozovat, že jde o pouhý administrativní a rutinní úkon soudu, za reakci na nějž mu v případě úspěchu nebudou nahrazeny náklady, usoudí-li v budoucnu zpětně soud, že byla zbytečná. Naopak je takovou výzvu soudu procesní straně třeba vnímat jako šanci k uvedení jejího pohledu na věc, tedy jako možnost, kterou chce bdělý účastník řízení využít k ochraně svých práv. Mínil-li Nejvyšší soud, že citovaný náález na věc nedopadá pro výše uvedené odlišnosti, je třeba uvést, že ty byly v nález sp. zn. IV. ÚS 2119/11 uvedeny toliko jako *obiter dictum* a z jeho odůvodnění je patrné, že na ně není rozhodnutí výlučně vázáno. I kdyby nahlížel Ústavní soud na výše citovanou pasáž doslovně, podává se z ní, že nejistota účastníka, který podal vyjádření k dovolání, byla pochopitelná „zvláště v situaci, kdy bylo rozhodnutí o dovolání závislé na uvážení Nejvyššího soudu [...]“, nikoli tedy jen a pouze za situace, v níž posouzení přípustnosti dovolání záleží na úvaze soudu.

18. V nález sp. zn. I. ÚS 3607/12 Ústavní soud v podstatných rysech odkázal na výše citovaný náález sp. zn. IV. ÚS 2119/11, pročez je i prve uvedený náález k posuzované věci přílehlavý. Lze se ztotožnit se závěrem obsaženým v nález sp. zn. I. ÚS 3607/12, podle něhož nelze účastníka vyzvaného k vyjádření k dovolání „následně sankcionovat za to, že v dovolacím řízení (i) v souladu s touto výzvou vystupoval, prostřednictvím kvalifikovaného právního zástupce aktivně a řádně hájil svá práva. [...] myšlenková konstrukce tolerující postup obecných soudů, jímž na jedné straně (rozhodnutím) vyzvou účastníka řízení k určitému konání a potom *ex post* (bez bližšího přezkoumatelného odůvodnění) konstatují, že toto konání nebylo účelné, a tudíž mu ani náklady na něj (pro řádné splnění požadavku obecného soudu) vynaložené – v podstatě z důvodu, že výsledek soudního procesu by i bez něj byl tentýž – nepřislouží, v materiálním právním státě založeném na účtě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) rozhodně nemůže obstát“.

19. V Nejvyšším soudem zdůrazněné části je náález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2513/09 k věci přílehlavý pouze v tom, že náhrada jen účelně vynaložených nákladů vskutku neobsahuje povinnost soudu nahrazovat i náklady zjevně nadbytečné, nadměrné nebo nesouvisející s řízením. O takové náklady však v případě vyjádření stěžovatelky k dovolání vedlejší účastnice zjevně nejde, byla-li k němu okresním soudem vyzvána. Příslušné náklady úzce souvisejí s dovolacím řízením a Nejvyšší soud ani nezmínil, že by šlo o náklady nadměrné, přičemž ústavněprávní souvislosti závěru Nejvyššího soudu o nadbytečnosti takového nákladu byly vyloženy výše.

20. Z nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2513/09 a dalších [např. z nálezů ze dne 5. 1. 2012 sp. zn. II. ÚS 2658/10 (N 3/64 SbNU 29), ze dne 12. 1. 2010 sp. zn. I. ÚS 1030/08 (N 4/56 SbNU 33), ze dne 5. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1391/07 (N 102/49 SbNU 515) nebo ze dne 17. 5. 2001 sp. zn. III. ÚS 727/2000 (N 75/22 SbNU 145)] naopak plyne, že i rozhodnutí o nahrazení či nenahrazení nákladů řízení musí být řádně a přesvědčivě odůvodněno, neboť povinnost obecných soudů odůvodnit jejich rozhodnutí způsobem podle § 157 odst. 2 o. s. ř. představuje jeden z principů práva na řádný proces. Z odůvodnění napadeného výroku usnesení Nejvyššího soudu, sestávajícího pouze z poukazu na vybraná ustanovení zákona

a konstatování, že náklady stěžovatelky na sepsání vyjádření advokátem nelze považovat za účelně vynaložené, trpí-li dovolání vadami, nelze seznat důvody, pro které dospěl Nejvyšší soud k napadenému závěru. Nejvyšší soud se nijak nevypořádal s tím, že stěžovatelka se k dovolání vyjádřila na základě výzvy okresního soudu. V důsledku právě uvedeného porušuje i v této nepřezkoumatelné části napadené usnesení čl. 36 odst. 1 Listiny.

21. Ústavní soud uzavírá, že se nemůže ztotožnit s Nejvyšším soudem v názoru, že účastník řízení před obecnými soudy se nemusí k výzvě soudu vyjadřovat v případě, že dovolání trpí vadami, potažmo že náklady na zastoupení nejsou v takovém případě účelně vynaloženy. Naopak se Ústavní soud přiklání k názoru, že posouzení přípustnosti dovolání, a to ať už toto posouzení má záviset na hodnotící úvaze soudu o naplnění předpokladů přípustnosti podle § 237 o. s. ř., nebo jen na posouzení naplnění zákonných náležitostí dovolání podle § 241a odst. 2 o. s. ř., je zásadně věcí soudu. Tím spíše nemůže být účastník dovolacího řízení sankcionován nenahrazením nákladů spojených s podáním vyjádření, dospěje-li teprve v návaznosti na již provedené úkony soud k závěru, že dovolání není přípustné. Takový přístup by mohl vést k absurdnímu důsledku, že zvítězivší straně budou nahrazeny náklady pouze za některé úkony v řízení, neboť měla dopředu vědět, že bude úspěšná, pročez na výzvy soudu nemusela, zcela nesmyslně ve svém vlastním zájmu, reagovat. Postup, jímž Nejvyšší soud dospěl bez náležitého odůvodnění k závěru, že stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení, tak obsahuje prvky svévole a ústí v porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. V důsledku majetkové újmy na straně stěžovatelky, která vynaložila k výzvě soudu náklady spojené s povinným zastoupením advokátem, které jí i přes úspěch ve věci nebyly v rozporu s judikaturou Ústavního soudu nahrazeny, má tento postup za následek vyloučení stěžovatelčina legitimního očekávání (srov. bod 13), a proto i porušení jejího práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

VI. Závěr

22. S ohledem na uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené usnesení Nejvyššího soudu. Úkolem Nejvyššího soudu, vázaného právě vysloveným právním názorem Ústavního soudu, bude ve světle předestřených závěrů opětovně ve věci rozhodnout. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 213**Povinnost soudu doručit odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření ostatním účastníkům
(sp. zn. II. ÚS 2652/20 ze dne 23. listopadu 2020)**

Jak již Ústavní soud opakovaně konstatoval, pokud odvolací soud rozhodne o odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, aniž předtím bylo dané odvolání doručeno ostatním účastníkům řízení a ti měli možnost se k němu vyjádřit, přičemž pro takový postup nejsou zvláštní důvody (nejedná se o situaci, kdy by doručení odvolání nebylo vhodné, účelné nebo by mohlo zmařit účel předběžného opatření), dojde zpravidla k porušení práva oněch účastníků na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení dle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky Z. U., zastoupené Mgr. et Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou, se sídlem Husova 242/9, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 21 Co 226/2020-715 ze dne 8. 7. 2020, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a M. U., zastoupeného Mgr. Lucií Horákovou, advokátkou, se sídlem Karlovo náměstí 5, Praha 2, a S. E. U., jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 21 Co 226/2020-715 ze dne 8. 7. 2020 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Ústavní stížností ze dne 14. 9. 2020 se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž měla být porušena práva stěžovatelky a vedlejší účastnice na spravedlivý proces zaručená čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), princip rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny a právo na ochranu dětí a mladistvých podle čl. 32 odst. 1 Listiny.

2. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o úpravě poměrů k nezletilým dětem stěžovatelky a vedlejšího účastníka. V něm Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem č. j. 50 Nc 6052/2019-479 ze dne 17. 12. 2019 rozhodl o svěření nejstarší dcery stěžovatelky a vedlejšího účastníka, která je vedlejší účastnicí řízení před Ústavním soudem, do péče stěžovatelky a dvou mladších nezletilých dětí do střídavé péče rodičů, jakož i o výživném pro všechny děti.

Městský soud v Praze jako soud odvolací usnesením č. j. 21 Co 91/2020-651 ze dne 20. 5. 2020 toto rozhodnutí obvodního soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka poté dne 12. 6. 2020 podala u obvodního soudu návrh na vydání předběžného opatření, kterým by vedlejší účastník byl zavázán uhradit dlužné školné za studium vedlejší účastnice ve školním roce 2019/2020. Obvodní soud stěžovatelčině návrhu vyhověl a usnesením č. j. 50 Nc 6052/2019-688 ze dne 17. 6. 2020 uložil vedlejšímu účastníkovi, jako otci vedlejší účastnice, povinnost zaplatit nejpozději do 30. 6. 2020 na bankovní účet školy, kde vedlejší účastnice studuje, částku celkem ve výši 59 109 Kč.

3. Toto usnesení obvodního soudu vedlejší účastník napadl dne 23. 6. 2020 odvoláním, v němž obvodnímu soudu vytkl, že nepřihlédl k tomu, jaké částky vedlejší účastník v rozhodném období skutečně uhradil na výživu vedlejší účastnice, včetně jejího školného. Namítl, že tvrzení stěžovatelky jsou nepravdivá či neúplná, a rozporoval též závěry obvodního soudu ohledně svých majetkových poměrů.

4. Jak vyplývá ze spisu obvodního soudu sp. zn. 50 Nc 6052/2019, dne 1. 7. 2020 byla věc předložena k rozhodnutí o odvolání vedlejšího účastníka Městskému soudu v Praze, mimo jiné s informací, že odvolání nebylo doručeno ostatním účastníkům a vyjádření k odvolání nebylo podáno (č. l. 713). Městský soud v Praze usnesením č. j. 21 Co 226/2020-715 ze dne 8. 7. 2020 změnil usnesení obvodního soudu tak, že návrh stěžovatelky (matky) na nařízení předběžného opatření se zamítá. Městský soud neshledal, že by v daném případě byly splněny podmínky pro nařízení předběžného opatření navrhovaného stěžovatelkou. Uvedl, že nebylo zpochybněno, že by vedlejší účastník neplatil na dceru výživné, a tak nelze dovodit, že by právě a jen vedlejší účastník měl uhradit dluh na školném. Navíc navrhované předběžné opatření ve svém důsledku představovalo úpravu konečnou. Městský soud rovněž při odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na odvolací argumentaci vedlejšího účastníka ohledně možnosti odkladu plateb školného a sdílel i jeho argumentaci ohledně dostatečného neobjasnění jeho majetkových poměrů v řízení před obvodním soudem.

II. Argumentace účastníků a vedlejších účastníků řízení

5. Podanou ústavní stížností stěžovatelka napadá rozhodnutí městského soudu o zamítnutí jejího návrhu na nařízení předběžného opatření. V ústavní stížnosti popisuje předcházející průběh řízení a poměry v rodině, a to zejména ve vztahu k otázkám výživného pro děti a majetkových poměrů rodičů. V souvislosti s řízením o návrhu na nařízení předběžného opatření pak obecným soudům vytýká, že ji ani nezletilou vedlejší účastnici, zastoupenou v řízení opatrovníkem, neinformovaly o tom, že proti rozhodnutí obvodního soudu podal vedlejší účastník odvolání. Stěžovatelka tak neměla možnost vyjádřit se k argumentaci a tvrzením vedlejšího účastníka a předložit případně odvolacímu soudu další důkazy, pokud by to bylo potřebné. O podání odvolání se stěžovatelka dozvěděla až ze samotného napadeného rozhodnutí městského soudu, které jí bylo doručeno dne 20. 7. 2020. Přitom v daném případě nebyl žádný důvod, proč by odvolání vedlejšího účastníka nemělo být stěžovatelce doručeno, nehrozilo žádné nebezpečí zmaření účelu předběžného opatření. Městský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, že vyjádření k odvolání nebylo podáno; nezabýval se však tím, proč tomu tak bylo. Současně je zřejmé, že při odůvodnění svého rozhodnutí městský soud vycházel z argumentace vedlejšího účastníka. Stěžovatelka poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3524/19 (N 215/97 SbNU 293) a sp. zn. I. ÚS 326/17 (N 81/85 SbNU 387), v nichž byl shledán neústavním postup obecných soudů obdobný jako ve stěžovatelčině případě. Stěžovatelka dále kritizuje, že městský soud zcela rezignoval na ochranu práv a zájmů nezletilé vedlejší účastnice, kterou svým rozhodnutím výrazně poškodil. Mimoto stěžovatelka poukazuje, že obecné soudy nebyly po celou dobu řízení schopny řádně zjistit majetkové poměry vedlejšího účastníka, a to i přes řadu tvrzení a důkazních návrhů předkládaných stěžovatelkou v tomto ohledu, protože dosud nebylo

stanoveno výživné v odpovídající výši, postačující i na hrazení školného za vedlejší účastníci. Postup obecných soudů, které tak svou pasivitou a ignorováním vyšetřovacího principu nebyly schopny zajistit pro nezletilou vedlejší účastnici výživné odpovídající možnostem a nadstandardní životní úrovni vedlejšího účastníka a následně ani předběžným opatřením neumožnily vyřešit situaci, kdy vedlejší účastnici hrozilo, že nebude moci dokončit své studium na stávající střední škole, představuje podle stěžovatelky též zásah do práva vedlejší účastnice na ochranu dle čl. 32 odst. 1 Listiny.

6. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastník i vedlejší účastníci řízení. Městský soud v Praze, coby účastník řízení, odkázal na odůvodnění svého usnesení napadeného ústavní stížností. Dále uvedl, že ke stěžejní námitce stěžovatelky ohledně nemožnosti vyjádřit se k podanému odvolání se nemůže vyjádřit, neboť nemá k dispozici soudní spis vedený v dané věci.

7. Vedlejší účastník, otec nezletilé vedlejší účastnice, navrhl, aby Ústavní soud stěžovatelčinu ústavní stížnost odmítl. S napadeným rozhodnutím se ztotožňuje a má za to, že stěžovatelčina argumentace postrádá ústavněprávní rozměr. Zdůrazňuje, že není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání druhého účastníka proti usnesení o návrhu na nařízení předběžného opatření, neboť ani samotný tento návrh není obecnými soudy před vydáním rozhodnutí doručován druhému účastníku. V souvislosti s rozhodováním o předběžných opatřeních vedlejší účastník poukazuje též na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 736/17 (N 76/85 SbNU 325). Dále se vyjadřuje k některým skutkovým okolnostem věci, včetně hrazení výživného pro nezletilou vedlejší účastnici, možností úhrady jejího školného a svých majetkových poměrů.

8. K podané ústavní stížnosti se vyjádřila také vedlejší účastnice, dcera stěžovatelky a vedlejšího účastníka. Ústavní soud podotýká, že nepovažoval za nutné jmenovat jí opatrovníka pro zastupování v řízení před Ústavním soudem, neboť přestože je dosud nezletilá, dosáhla již 17 let, a tedy jí zbývá jen rok do nabytí zletilosti. Vedlejší účastnice již podle názoru Ústavního soudu dosáhla takové rozumové a citové vyspělosti, že je schopna samostatně se vyjadřovat k předmětu řízení (srov. obdobně pro případy nezletilých stěžovatelů usnesení sp. zn. I. ÚS 1629/16 ze dne 2. 8. 2016, bod 10; usnesení sp. zn. I. ÚS 412/17 ze dne 21. 2. 2017, bod 5; či usnesení sp. zn. II. ÚS 1438/20 ze dne 30. 6. 2020, bod 10; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též na <https://nalus.usoud.cz>). Za této situace a vzhledem k tomu, že nebyly shledány jiné důvody pro nutnost jejího zastoupení kolizním opatrovníkem, jednal Ústavní soud přímo s vedlejší účastnicí, o jejíž studium a školné za něj v řízení o předběžném opatření šlo.

9. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření uvedla, že se jedná o první příležitost k vyjádření k aktuální situaci ohledně školného, která jí byla v řízení dána, a za tuto příležitost je vděčná. Dále podrobně popisuje svůj vztah k vedlejšímu účastníkovi, svému otci, a jeho vývoj v posledních letech. Vyjadřuje se též k majetkovým poměrům vedlejšího účastníka a k okolnostem a důvodům, které vedlejší účastník uvádí v souvislosti s placením školného pro své děti (vedlejší účastnici a její mladší sestru). Nakonec zdůrazňuje též závažné důsledky, které by pro ni z nezaplacení školného plynuly.

III. Hodnocení Ústavního soudu

10. Ústavní stížnost je důvodná.

11. Ústavní soud připomíná, v souladu se svou ustálenou rozhodovací praxí, že zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť dle čl. 83 Ústavy je soudním orgánem ústavnosti, nikoliv součástí soustavy obecných soudů. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. 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. V nyní

projednávaném případě přitom uvedené ústavněprávní principy v řízení před městským soudem dodrženy nebyly a napadeným rozhodnutím městského soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení, odůvodňujícímu kasační zásah Ústavního soudu.

12. Ústavní soud se ve své judikatuře již také opakovaně vyjádřil k rozhodování obecných soudů o předběžných opatřeních. Přitom zdůraznil, že obecně nelze vyloučit způsobilost předběžného opatření, jako opatření prozatímní povahy, zasáhnout do základních práv a svobod účastníků řízení. Na druhou stranu však předběžné opatření zpravidla nedosahuje takové intenzity, aby mohlo zasáhnout do ústavně zaručených práv účastníků řízení, neboť při rozhodování o jeho nařízení se nerozhoduje o právech a povinnostech účastníků s konečnou platností, nýbrž jde o opatření dočasného charakteru, jímž není prejudikován konečný výsledek sporu. Jeho účelem je zatímni úprava práv a povinností, která nevylučuje, že ochrana práv dotčenému účastníku bude posléze poskytnuta konečným rozhodnutím ve věci. Ústavní soud současně opakovaně připomíná, že posouzení podmínek pro vydání předběžného opatření je věcí obecného soudu, neboť závisí na konkrétních okolnostech případu. Ústavnímu soudu, z hlediska ústavněprávního, zásadně nepřísluší přehodnocovat názor obecného soudu stran důvodnosti návrhu na vydání předběžného opatření; nýbrž je povolán toliko ověřit, zda rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření mělo zákonný podklad, bylo vydáno příslušným orgánem za dodržení zásad spravedlivého procesu a současně nebylo projevem svévole [viz například z nedávné doby nález sp. zn. IV. ÚS 802/19 ze dne 4. 6. 2019 (N 106/94 SbNU 297), body 13 a 14; a další judikaturu tam citovanou; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 743/19 ze dne 25. 6. 2019 (N 118/94 SbNU 400), body 22 a 23; či nález sp. zn. II. ÚS 3524/19 ze dne 17. 12. 2019 (N 215/97 SbNU 293), bod 13].

13. Mezi zásady spravedlivého procesu patří také rovnost účastníků v řízení zaručená čl. 37 odst. 3 Listiny. Ústavní soud opakovaně judikoval, že tato zásada je součástí práva na spravedlivý proces v širším slova smyslu a rozumí se jí „rovnost zbraní, respektive rovnost příležitostí“. To znamená, že každé procesní straně by měla být dána přiměřená možnost přednést svou záležitost za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je protistrana – cílem zásady rovnosti zbraní je dosažení „spravedlivé rovnováhy“ mezi stranami sporu. Tato zásada se přitom projevuje i při rozhodování o návrhu na vydání předběžného opatření, byť zároveň ji nelze absolutizovat [nález sp. zn. II. ÚS 3524/19, citovaný výše, body 16 a 17; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 743/19, citovaný výše, bod 24; srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 16/09 ze dne 19. 1. 2010 (N 8/56 SbNU 69; 48/2010 Sb.)].

14. V projednávaném případě stěžovatelka namítá porušení zásad spravedlivého procesu v důsledku toho, že jí (ani vedlejší účastníci, respektive jejímu opatrovníkovi) nebylo doručeno odvolání vedlejšího účastníka proti rozhodnutí obvodního soudu o nařízení předběžného opatření.

15. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi již několikrát vyslovil k ústavněprávní interpretaci § 210 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje doručování odvolání ostatním účastníkům řízení. Vyjma případů opožděného či vadného odvolání doručí soud (prvního stupně) ostatním účastníkům odvolání, které směřuje proti rozsudku nebo usnesení ve věci samé; jde-li o odvolání proti usnesení, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, doručí je soud těm účastníkům, jejichž práv a povinností se týká, je-li to s ohledem na okolnosti případu či povahu věci vhodné a účelné. Ústavní soud konstatoval, že v případě odvolání směřujícího proti jiným než meritorním rozhodnutím tedy soud nemá zákonem kategoricky formulovanou povinnost doručit dané odvolání ostatním účastníkům; ale k takovému postupu soud přistupuje na základě své úvahy o jeho vhodnosti a účelnosti s ohledem na okolnosti případu či specifikum věci. Přitom takovou specifickou okolností zakládající nezbytnost doručení odvolání ostatním účastníkům

může být i dosavadní vývoj řízení, který zřetelně naznačuje, že protistrana zaujímá k argumentům uváděným odvolatelem zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí. Doručením odvolání ostatním účastníkům jim má být umožněno, aby byli seznámeni se skutkovými a právními argumenty odvolatele a aby mohli, budou-li to podkládat za potřebné k obraně svých zájmů, předložit soudu své protiargumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud má v rozhodnutí náležitě vypořádat [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3524/19, citovaný výše, body 22 a 23; nález sp. zn. I. ÚS 326/17 ze dne 18. 5. 2017 (N 81/85 SbNU 387), bod 17; nález sp. zn. III. ÚS 743/19, citovaný výše, bod 26; či obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 802/19, citovaný výše, bod 16].

16. Současně však Ústavní soud opakovaně připomíná, že není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání proti usnesení o návrhu na nařízení předběžného opatření před rozhodnutím odvolacího soudu vždy a v každém případě, a to především s ohledem na to, že mohou být případy, kdy by doručení odvolání protistraně nebylo ani účelné, ani vhodné, anebo by dokonce takovým nevhodným doručením odvolání mohl být zmařen účel předběžného opatření, tedy mimořádného procesního institutu, který musí být do jisté míry založen na prvku překvapivosti (nález sp. zn. IV. ÚS 802/19, citovaný výše, bod 25; nález sp. zn. II. ÚS 3524/19, citovaný výše, bod 25; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 743/19, citovaný výše, bod 28).

17. Nakonec je třeba doplnit, že při posuzování porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny či zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny je třeba vždy vycházet z hodnocení řízení jako celku. Nestačí pouze shledání pochybení v postupu obecného soudu, nýbrž je třeba hodnotit jeho dopad na celkový výsledek řízení. Vždy je nutno vážit povahu a intenzitu porušení procesních pravidel, tedy zda toto porušení zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé [srov. nález sp. zn. III. ÚS 743/19, citovaný výše, bod 28; obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 802/19, citovaný výše, body 19 a 20; oba s odkazem na nález sp. zn. II. ÚS 169/09 ze dne 3. 3. 2009 (N 43/52 SbNU 431), bod 17].

18. V projednávaném případě Ústavní soud shledal, že postupem obecných soudů došlo k porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení. Městský soud pochybil, pokud rozhodl o odvolání vedlejšího účastníka proti rozhodnutí obvodního soudu, kterým bylo nařízeno předběžné opatření navržené stěžovatelkou, bez toho, aby stěžovatelce, respektive dalším účastníkům řízení byla dána možnost se s podaným odvoláním seznámit a vyjádřit se k němu, a tak potenciálně ovlivnit rozhodnutí městského soudu jako odvolacího soudu. Nejednalo se přitom o situaci, kdy by zaslání odvolání ostatním účastníkům řízení nebylo vhodné či účelné či by mohlo zmařit účel předběžného opatření, a to už proto, že vedlejší účastník odvoláním brojil právě proti nařízení předběžného opatření obvodním soudem. Stanoviska stěžovatelky a vedlejšího účastníka přitom byla zřetelně odlišná; vedlejší účastník ve svém odvolání rozporoval tvrzení a argumenty stěžovatelky uváděné v návrhu na nařízení předběžného opatření. Současně je zřejmé, že městský soud v napadeném rozhodnutí, kterým podanému odvolání vyhověl a stěžovatelčin návrh na nařízení předběžného opatření zamítl, vyšel právě i z tvrzení a argumentace předložených vedlejším účastníkem v odvolání, s nimiž se částečně ztotožnil. Odvolací argumentace vedlejšího účastníka tedy měla vliv na závěry městského soudu a napadené rozhodnutí, a pokud stěžovatelce nebylo umožněno se s ní seznámit a na ni reagovat, nešlo o pochybení, jež by bylo zjevně bezvýznamné z hlediska výsledku řízení, ale byla tím narušena celková spravedlnost řízení o návrhu na nařízení předběžného opatření a porušena ústavně zaručená procesní práva stěžovatelky.

19. Ústavní soud tedy nemůže přitakat názoru vedlejšího účastníka, že by v daném případě nebylo třeba stěžovatelce zasílat jeho odvolání proti rozhodnutí obvodního soudu

o nařízení předběžného opatření. Odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo nařízeno předběžné opatření, a tedy brojící proti nařízenému předběžnému opatření, není svou podstatou zásadně srovnatelné se samotným návrhem na nařízení předběžného opatření. Zatímco nařízení předběžného opatření je zpravidla spojeno s určitou mírou překvapivosti vůči účastníkovi, kterému se tak něco ukládá, odvolání proti rozhodnutí nařizujícímu předběžné opatření, jakož ani následné rozhodnutí odvolacího soudu již z povahy věci tento prvek překvapivosti běžně nevyžaduje. Stejně tak nelze postup obecných soudů, které stěžovatelce v daném případě nedoručily odvolání vedlejšího účastníka, ospravedlnit s poukazem na nezbytnost rychlého, respektive bezodkladného rozhodování soudů v řízení o předběžném opatření, která dopadá nejen na řízení v prvním stupni, ale i na řízení odvolací. Tento požadavek nemůže vést k úplnému popření jiných zásadních procesních principů v řízení; pro jeho dodržení pak zpravidla postačí odpovídajícím způsobem stanovit délku lhůty, v níž se ostatní dotčení účastníci mohou s podaným odvoláním seznámit a případně se k němu vyjádřit, tak aby tito účastníci měli reálnou možnost naplnění svých procesních práv a zároveň byla respektována i urgentnost rozhodnutí v konkrétní věci.

20. Konečně ve vztahu k námitkám a argumentům stěžovatelky i vedlejších účastníků řízení týkajícím se samotné otázky výživného, respektive placení školného pro vedlejší účastnici, jakož i majetkových poměrů obou rodičů Ústavní soud opakuje, že není příslušný k jejich posouzení (viz též bod 12 nálezu výše). Posouzení důvodnosti návrhu na nařízení předběžného opatření náleží zásadně obecným soudům a tento případ není výjimkou.

IV. Závěr

21. Ústavní soud uzavírá, že jak již opakovaně konstatoval, pokud odvolací soud rozhodne o odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, aniž předtím bylo dané odvolání doručeno ostatním účastníkům řízení a ti měli možnost se k němu vyjádřit, přičemž pro takový postup nejsou zvláštní důvody (nejedná se o situaci, kdy by doručení odvolání nebylo vhodné, účelné nebo by mohlo zmařit účel předběžného opatření), dojde k porušení práva oněch účastníků na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení dle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny. Právě k takové situaci a porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky došlo i v nyní projednávaném případě.

22. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítala porušení ústavně zaručených práv nejen svých, ale i vedlejší účastnice. Z obsahu ústavní stížnosti nicméně plyne, že stěžovatelka brojí především proti tomu, že jí nebyla poskytnuta možnost se vyjádřit k odvolání vedlejšího účastníka – nikoli proti tomu, že taková možnost nebyla dána opatrovníkovi nezletilé vedlejší účastnice, který ji v řízení před obecnými soudy zastupuje a jehož zastupování stěžovatelka v ústavní stížnosti nijak nerozporuje. Mimoto se v posuzovaném případě jedná o otázku vyživovací povinnosti uložené rodičům (ve prospěch dítěte). Ústavní soud tak v nynějším případě neshledal důvody k výjimečnému vyslovení porušení ústavně zaručených práv vedlejší účastnice.

23. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze pro porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků řízení. Městský soud je dále vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu; Ústavní soud však svým nálezem nijak nepředjímá výsledek řízení o odvolání vedlejšího účastníka ani se nevyjadřuje k vlastnímu posouzení podmínek pro nařízení navrženého předběžného opatření, respektive k jeho důvodnosti.

Č. 214**Snížení odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena Parlamentu či vlády
(sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. listopadu 2020; 7/2021 Sb.)**

K strukturálním principům ústavního pořádku patří rovněž dělba moci mezi státní mocí představovanou mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a územní samosprávou (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jelikož ústavním pořádkem není regulováno personální oddělení těchto mocí v případě souběhu členství v zastupitelstvu územního samosprávného celku a výkonu funkce poslance, senátora či člena vlády, je věcí zákonodárce, zda a do jaké míry při respektování ústavního pořádku bude prosazovat personální oddělenost těchto mocí. Jde o legitimní cíl, který zákonodárce může prostřednictvím právní regulace sledovat a k jehož prosazení může užít i jiných prostředků, než je zakotvení neslučitelnosti funkcí.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/19 dne 24. listopadu 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná Ing. Vladislav Vilímc a která je zastoupena Mgr. Mojmírem Přívarou, advokátem, se sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň, na zrušení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., a § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

1. Skupina 30 senátorů (dále jen „navrhovatelka“) se návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, doručeným dne 29. 11. 2019, domáhá zrušení výše specifikovaných zákonných ustanovení. Podle napadených ustanovení obce, kraje a hlavní město Praha poskytují uvolněným členům svých zastupitelstev, kteří zároveň zastávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jim jakožto uvolněným členům zastupitelstva jinak náležela.

I. Argumentace navrhovatelky

2. Navrhovatelka namítá, že jsou napadená ustanovení v rozporu s principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání jakožto principy demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, s právem občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek dle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny, a to samostatně i ve spojení se zákazem diskriminace dle čl. 3 Listiny. Dále namítá, že napadená ustanovení ve svých důsledcích nepřiměřeně zasahují do práva územních samosprávných celků na samosprávu v rozporu s čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a jsou zjevně nerozumná.

3. Navrhovatelka poukazuje na to, že napadená ustanovení byla do příslušných zákonů vložena zákonem č. 263/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a popisuje legislativní proces jeho přijetí.

4. Jde-li o porušení právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jsou podle navrhovatelky tyto principy spojovány i se stabilitou normativního prostředí. Navrhovatelka se dovolává nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) a připomíná judikaturu Ústavního soudu týkající se nepravé retroaktivity právních norem, konkrétně pak nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.). Podle navrhovatelky není možné zásadním způsobem měnit „pravidla hry“ (podmínky výkonu mandátu) uprostřed probíhajícího volebního období. Po dobu výkonu mandátu člena zastupitelstva územního samosprávného celku je třeba respektovat nastavené základní parametry výkonu funkce. Rozhodnutí kandidátů se o tuto veřejnou funkci ucházet se totiž rodila za konkrétních podmínek. Kandidáti přitom mohli jednak investovat osobní prostředky do volební kampaně „s určitou mírou pravděpodobnosti následné dlouhodobější finanční saturace, ale také vyhodnocovali, za jakých kompenzačních podmínek budou ochotni věnovat svůj čas práci v zastupitelstvu“. Nová komplexní právní úprava odměňování členů zastupitelstev byla zavedena zákonem č. 99/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Kandidáti do komunálních voleb v roce 2018, respektive noví členové zastupitelstev obcí a hlavního města Prahy, měli podle navrhovatelky oprávněný důvod se domnívat, že tato právní úprava zůstane po dobu výkonu jejich mandátu stabilní. Snížení odměny některých zastupitelů o 60 % v důsledku napadených ustanovení označuje navrhovatelka za radikální změnu a za výrazné narušení právní jistoty, které nesplňuje kritérium únosnosti. Ani při zohlednění tvrzeného účelu spočívajícího v úspoře veřejných finančních prostředků tato změna neobstojí.

5. Právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, jehož se navrhovatelka dále dovolává, podle ní dle výše odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 nebo nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.) zahrnuje i „právo tyto funkce nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel“. Navrhovatelka poukazuje na to, že členové zastupitelstev územních samosprávných celků mohou spolu s výkonem této funkce podnikat, případně být zaměstnání, a proto jim nelze bránit ani ve výkonu jiné veřejné funkce. Napadené úpravy navrhovatelka vytýká, že se netýká řady dalších možných souběhů funkcí, na rozdíl od úpravy v zákoně č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů. Jako příklad uvádí navrhovatelka souběh funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku na straně jedné a funkce poslance Evropského parlamentu, člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání nebo člena Rady Ústavu pro studium totalitních režimů na straně druhé.

Takto založené odlišné zacházení s určitou skupinou zastupitelů z hlediska podmínek výkonu jejich mandátu oproti zacházení se zastupiteli, na něž napadená právní úprava nedoléhá, není podepřeno žádnými rozumnými argumenty. I kdyby byla napadená ustanovení způsobilá dosáhnout úspory finančních prostředků, kvůli znevýhodnění dotčené skupiny zastupitelů by nemohla obstát, neboť zvolené prostředky nejsou přiměřené k dosažení tohoto cíle, jak vyžaduje například nálezný sp. zn. Pl. ÚS 4/19 ze dne 24. 9. 2019 (N 163/96 SbNU 88; 302/2019 Sb.), bod 42. S ohledem na namítané porušení práva na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím by napadená ustanovení měla být podrobena testu proporcionality.

6. Právo na spravedlivou odměnu za práci je podle navrhovatelky aplikovatelné i ve veřejné sféře, a to včetně odměn členů zastupitelstva. Podle navrhovatelky je náhlé snížení odměn o 60 % zcela mimo rámec spravedlivosti. Souběh funkcí s sebou totiž nemusí nést snížení kvality práce. Členové zastupitelstev územních samosprávných celků nadto za svou činnost nesou soukromoprávní i veřejnoprávní odpovědnost, na rozdíl od poslanců a senátorů, přičemž výkon agendy spjatý s výkonem funkce uvolněného člena zastupitelstva zvyšuje zpravidla míru rizika. Odměna za výkon takové funkce tak v sobě zahrnuje i kompenzační prvek ve vztahu k těmto rizikům, přičemž se snížením odměny nebylo spjato snížení odpovědnosti. I když zásahy do práva na spravedlivou odměnu za práci podléhají přezkumu testem racionality, s ohledem na zásah do práva na rovný přístup k voleným a jiným funkcím by v tomto případě měl být užit test proporcionality. Dále navrhovatelka odkazuje na svou argumentaci týkající se porušení práva na rovný přístup k voleným a jiným funkcím a uvádí, že odlišné zacházení se skupinou uvolněných členů zastupitelstva představuje rovněž porušení práva na spravedlivou odměnu za práci ve spojení se zákazem diskriminace dle čl. 3 Listiny. Odlišné zacházení podle ní nemá legitimní a rozumný důvod a jsou k němu užity nepřiměřené prostředky.

7. Jde-li o zásah do práva na samosprávu, zákonodárce podle navrhovatelky opomenul, že jsou to právě územní samosprávné celky samy, respektive jejich zastupitelstva, kdo rozhoduje o vymezení uvolněných funkcí a o tom, kým budou zastávány. O složení samotného zastupitelstva pak rozhodují občané ve volbách. Ti jsou zpravidla velice dobře informováni o skutečnosti, že některý z kandidátů je též poslancem, senátorem či členem vlády, a mohou si tak sami učinit úsudek o vhodnosti takové kumulace funkcí. Členové zastupitelstev, u nichž nastane souběh s funkcí poslance, senátora či člena vlády až později, mají rovněž možnost vyhodnocovat, zda jim kumulace funkcí přinese v příštích volbách přínos voličů, či naopak nevoli. Podle navrhovatelky tak zákonodárce zcela nepřiměřeně zasahuje do sféry uvážení územních samosprávných celků, respektive jejich orgánů a občanů, kteří územní společenství vytvářejí, a tím porušuje ústavně zaručené právo na samosprávu.

8. Konečně by podle navrhovatelky napadená úprava nenaplnila ani méně přísné kritérium racionality a je zjevně nerozumná. Navrhovatelka odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 263/2019 Sb., podle níž platí, že „transfer zkušeností z komunální či regionální sféry do činnosti zákonodárných sborů či vlády (nebo naopak) prostřednictvím osob působících v obou sférách může být prospěšný, a proto není důvod mu takto popřípadě bránit“ (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, od 2017, sněmovní tisk 273/0). Je-li transfer zkušeností vnímán jako pozitivní, měl by dle navrhovatelky být podpořen zachováním výše odměn v případech souběhu funkcí. Nadto snížení na 0,4násobek výše běžné odměny přitom není podepřeno žádným racionálním výpočtem ani zdůvodněním a vykazuje rysy nahodilosti. Podle současné právní úpravy některým neuvolněným členům zastupitelstev (starosta, primátor, hejtmán, místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána) lze přiznat odměnu až ve výši 0,6násobku výše odměny uvolněného člena zastupitelstva [srov. § 72 odst. 2 až 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“), § 47 odst. 2 až 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“), § 53 odst. 2 až 4 zákona

č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů]. Důsledkem napadených ustanovení tak dle navrhovatelky bude změna uvolněných funkcí na neuvolněné s vyšší odměnou než v případě uvolněných funkcí při souběhu. Současně se otevírá možnost odměn za výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, v níž má územní samosprávný celek podíl, když uvolněným zastupitelům taková odměna nenáleží (srov. § 5 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů). Takové důsledky vykazují rysy absurdity a potvrzují nedostatečnou promyšlenost napadených ustanovení předmětných zákonů.

II. Vyjádření účastníků řízení

9. K návrhu se v souladu s § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyjádřila Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky.

10. Vláda a Veřejná ochránkyně práv informovaly Ústavní soud, že se rozhodly nevyužít svého oprávnění dle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a do řízení v postavení vedlejších účastníků nevstoupí.

11. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření věnuje popisu legislativního procesu přijetí zákona č. 263/2019 Sb., tedy novelizace, kterou byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů. Návrh tohoto zákona předložila Poslanecké sněmovně skupina poslanců dne 12. 9. 2018 (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, od roku 2017, sněmovní tisk 273/0). Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona v prvním čtení dne 2. 11. 2018 a přikázala jej k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako výboru garančnímu, který k němu vydal usnesení publikované jako sněmovní tisk 273/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrh zákona ve druhém čtení dne 30. 1. 2019. Podané pozměňovací návrhy k návrhu zákona byly zpracovány a publikovány jako sněmovní tisk 273/3. Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení dne 13. 3. 2019 na své 27. schůzi v hlasování č. 263, v němž z přítomných 166 poslanců hlasovalo 93 pro návrh a 40 bylo proti.

12. Po zamítnutí návrhu zákona Senátem (viz následující bod) jej Poslanecká sněmovna opakovaně projednala a znovu o něm hlasovala dne 24. 9. 2019 na své 34. schůzi v hlasování č. 184, v němž z přítomných 175 poslanců hlasovalo 118 pro návrh a 32 bylo proti. Návrh zákona byl tudíž přijat. Dne 2. 10. 2019 byl doručen prezidentovi republiky k podpisu a prezident jej dne 8. 10. 2019 podepsal. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 18. 10. 2019 v částce 115 pod č. 263/2019 Sb.

13. Senát ve svém vyjádření rekapituluje argumentaci navrhovatelky a dále se věnuje popisu legislativního procesu spojeného se zákonem č. 263/2019 Sb. po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou (Senát, 20. funkční období, 2018–2020, senátní tisk č. 72). Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garanční výbor a výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu doporučily Senátu návrh zákona zamítnout a ústavně-právní výbor k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Senát se návrhem zákona zabýval dne 3. 5. 2019 na 8. schůzi. Dle vyjádření Senátu v rozpravě k návrhu zaznívala převážně kritika. Senát poté návrh zákona zamítl v hlasování č. 59, v němž z přítomných 48 senátorů bylo 35 pro zamítnutí návrhu, proti 4 a 9 se zdrželo hlasování. Podle vyjádření Senátu je plně na Ústavním soudu, aby posoudil návrh na zrušení napadených ustanovení a ve věci rozhodl.

14. Jelikož se vyjádření obou komor Parlamentu týkají výlučně procedury přijetí napadených ustanovení, proti níž navrhovatelka nevznesla žádnou námitku, nepovažoval Ústavní soud za nutné tato vyjádření zasílat navrhovatelce k replice.

III. Upuštění od ústního jednání

15. Ústavní soud neshledal důvody pro nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

IV. Znění napadených ustanovení

16. Ustanovení § 72 odst. 1 věty třetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje obec odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce.“

17. Ustanovení § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje kraj odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva.“

18. Ustanovení § 53 odst. 1 věty třetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., zní:

„Uvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy, který je poslancem, senátorem nebo členem vlády, poskytuje hlavní město Praha odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, která by jinak náležela uvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy.“

V. Procesní předpoklady řízení

19. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a navrhovatelka byla k jeho podání oprávněna [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřipustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení o něm. Procesní předpoklady řízení jsou tudíž naplněny.

VI. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

20. V řízení o kontrole norem Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzoval, zda zákon č. 263/2019 Sb., kterým byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních a senátních tisků veřejně dostupných (na adrese <https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz>) shledal, že tento zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně v tomto ohledu nebyly navrhovatelkou ani jiným účastníkem vzneseny žádné námitky.

VII. Meritorní posouzení napadených ustanovení

21. Napadená ustanovení snížila odměnu poskytovanou uvolněným členům zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy, tedy územních samosprávných celků (čl. 99 Ústavy), v případě, že souběžně zastávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, na 40 % odměny, na niž by jinak jako uvolnění členové zastupitelstva měli nárok. Vzhledem k tomu, že jediná odlišnost napadených ustanovení spočívá v tom, kterého územního samosprávného celku se týkají, a jinak je úprava v nich obsažená identická, budou tato ustanovení přezkoumávána společně.

VII.A. Právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek

22. Podle navrhovatelky napadená ustanovení porušují právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek dle čl. 21 odst. 4 Listiny, kterým je dle

navrhovatelky chráněno i právo tyto funkce „nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel“. Navrhovatelka konkrétně namítá, že zákonodárce bez rozumného ospravedlnění omezil výši odměn uvolněných členů zastupitelstev pouze v některých případech souběhu funkcí.

23. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny občané „mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. Toto ustanovení negarantuje jednotlivým občanům právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet za rovných podmínek [nález sp. zn. Pl. ÚS 8/16 ze dne 19. 12. 2017 (N 229/87 SbNU 735; 26/2018 Sb.), bod 50; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018 (N 146/90 SbNU 369; 233/2018 Sb.), bod 85].

24. Ústavní soud ve své judikatuře nadto dovodil, že čl. 21 odst. 4 Listiny zahrnuje i právo volené a jiné veřejné funkce nerušeně vykonávat, včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Právem na nerušený výkon funkce, které zmiňuje navrhovatelka, je třeba rozumět právo si funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu [viz nález sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 159/42 SbNU 305); obdobně nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 23; nález sp. zn. I. ÚS 2420/11 ze dne 16. 11. 2011 (N 197/63 SbNU 291), bod 16].

25. Od podmínek přístupu k veřejné funkci – tedy podmínek, za nichž se lze o určitou funkci ucházet a v případě úspěchu v ní setrvat – je ovšem třeba odlišit podmínky, za nichž má být příslušná veřejná funkce vykonávána. Ty již předmětem čl. 21 odst. 4 Listiny nejsou [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), zejména body 94 a 110; nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 22/98 SbNU 257; 149/2020 Sb.), bod 154]. Tyto závěry nejsou v rozporu ani s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.), jichž se dovolává navrhovatelka. Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 se totiž týká situace, kdy došlo ústavním zákonem ke zkrácení mandátu poslance (tedy setrvání ve funkci), nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 pak toho, zda došlo k platnému zvolení senátora (tedy přístupu do této funkce) – nevztahují se tudíž k problematice podmínek, za nichž byly tyto funkce vykonávány. Napadená právní úprava přitom nestanovuje takové podmínky výkonu veřejných funkcí, které by ve svých právních či faktických důsledcích znemožňovaly jejich plnohodnotný výkon (a na něž by v důsledku toho bylo třeba nahlížet jako na podmínky přístupu k dané funkci, respektive podmínky pro setrvání v ní).

26. Napadená ustanovení neomezují možnost ucházet se o výkon funkcí v rámci územních samosprávných celků ani o funkci poslance, senátora či člena vlády. Stejně tak neomezují ani podmínky pro setrvání v těchto funkcích. Týkají se toliko výše odměn uvolněných členů zastupitelstev. Napadená ustanovení tedy neregulují přístup k veřejné funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, ale toliko podmínky výkonu veřejné funkce (výši odměn), na což se předmětné ustanovení nevztahuje.

27. Ústavní soud si je vědom, že odměny za výkon veřejných funkcí mohou sloužit i k tomu, aby byl zajištěn rovný přístup k těmto veřejným funkcím pro všechny občany bez ohledu na jejich majetek. Napadená ustanovení ovšem zjevně nemohou ani nepřímo omezit přístup jednotlivců k veřejným funkcím dle majetku, neboť neomezují odměny plynoucí z funkce poslance, senátora nebo člena vlády. Ostatně ani navrhovatelka nenamítá, že by napadená ustanovení vedla k nepřímé diskriminaci z důvodu majetku. Touto problematikou se tak není třeba blíže zabývat.

28. K zásahu do práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek tedy napadenými ustanoveními nedošlo.

29. Odměny uvolněných členů zastupitelstev je namísto toho třeba přezkoumat z hlediska práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny [srov. obdobně nález

sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), bod 51, týkající se snížení platu státních zástupců] a samostatně se věnovat tomu, zda napadená ustanovení nejsou diskriminační, jak namítá navrhovatelka, či rozporná s právem na rovné zacházení.

VII.B. Právo na spravedlivou odměnu za práci

30. Podle čl. 28 Listiny „[z]aměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci“. Ačkoliv se toto ustanovení zmiňuje o zaměstnancích, jeho působnost se neomezuje na zaměstnance ve smyslu podústavního práva a je třeba ji v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vykládat širěji.

31. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94 ze dne 29. 11. 1994 (N 58/2 SbNU 151) tak bylo toto ustanovení aplikováno na odměnu advokáta jako obhájce ex offio, byť advokát v tomto vztahu není z hlediska podústavního práva zaměstnancem, a široký výklad tohoto ustanovení je v senátní judikatuře Ústavního soudu zastáván doposud [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), bod 57; nález sp. zn. II. ÚS 2873/11 ze dne 29. 3. 2012 (N 67/64 SbNU 759); nález sp. zn. II. ÚS 2388/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 80/61 SbNU 261) a nález sp. zn. II. ÚS 398/03 ze dne 13. 12. 2007 (N 220/47 SbNU 903)]. Plénum Ústavního soudu pak z čl. 28 Listiny dovodilo zásadu, že „za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu“ a uplatnilo toto ustanovení ve vztahu k odměně advokáta ustanoveného jako opatrovníka [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19 ze dne 14. 1. 2020 (N 3/98 SbNU 22; 28/2020 Sb.), bod 19; nález sp. zn. Pl. ÚS 23/19 ze dne 28. 1. 2020 (N 15/98 SbNU 116; 43/2020 Sb.), bod 16; a nález sp. zn. Pl. ÚS 26/19 ze dne 3. 3. 2020 (N 37/99 SbNU 11; 176/2020 Sb.), bod 15].

32. V posuzované věci Ústavní soud přisvědčil argumentaci navrhovatelky, že odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků spadá do působnosti práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny. Zastupitelé územních samosprávných celků nevykonávají tuto veřejnou funkci v pracovněprávním vztahu, a to ani v případě, že jsou pro výkon funkce uvolnění (srov. § 79 zákona o obcích, § 54 zákona o krajích a § 58b zákona o hlavním městě Praze, podle nichž se zákoník práce na vzájemný vztah mezi zaměstnancem a územním samosprávným celkem uplatní toliko v tam vymezených případech a zastupitelé se pro tyto účely pouze „považují za zaměstnance“). Uvolněním zastupitele pro výkon veřejné funkce [§ 71 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, § 46 odst. 1 písm. a) zákona o krajích, § 52 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze] se nicméně rozumí jeho uvolnění z případného pracovněprávního vztahu, který by jinak vykonával či mohl vykonávat. Namísto odměny (mzdy, platu), která by mu náležela v rámci takového pracovněprávního vztahu jakožto zaměstnanci, tak nastupuje odměna za výkon veřejné funkce, pro niž byl zastupitel uvolněn. Jelikož působnost čl. 28 Listiny je třeba vykládat široce, spadá do ní i odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků, která plní právě popsanou funkci obdobnou odměně (mzdě, platu) zaměstnanců. Tím se Ústavní soud nevyjadřuje k otázce, zda čl. 28 Listiny vyžaduje, aby členové zastupitelstev obecně pobírali za výkon své funkce odměnu nebo aby součástí právního řádu byl institut uvolněných členů zastupitelstev.

33. V tomto kontextu Ústavní soud podotýká, že Česká republika při ratifikaci Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb.) učinila v souladu s jejím čl. 12 oznámení, že se necítí být vázána čl. 7 odst. 2 této mezinárodní smlouvy, podle něhož podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, „musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, k nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení“. Je tedy patrné, že i v rovině svých mezinárodních závazků Česká republika usilovala zachovat si v této oblasti prostor k uvážení. [K postavení Evropské charty místní samosprávy z hlediska ústavního pořádku viz

např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.), body 90–92.]

34. Právo na spravedlivou odměnu za práci se systematicky řadí mezi hospodářská, sociální a kulturní práva a čl. 28 Listiny, v němž je garantováno, patří mezi ta ustanovení, jichž se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat „pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Ústavní pořádek tak zákonodárci poskytuje široký prostor pro uvážení, jakým způsobem toto právo na zákonné úrovni provede [nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 267], nikoliv však prostor neomezený. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu totiž zákonná úprava v případě práv podléhajících čl. 41 odst. 1 Listiny musí obstát v tzv. testu racionality.

35. Test racionality se sestává ze čtyř kroků. Prvním je vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. Druhým je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Třetím krokem je posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Posledním čtvrtým krokem je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je racionální, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.); k nyní ustálené podobě testu racionality viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.), bod 25; nález sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. 7. 2019 (N 134/95 SbNU 124; 225/2019 Sb.), body 45–46].

36. Avšak ne vždy je nezbytné provádět test racionality v plném rozsahu. Je-li zjevné, že se napadená úprava nedotýká esenciálního obsahu práva podléhajícího čl. 41 odst. 1 Listiny, není třeba se podrobněji věnovat pozitivnímu vymezení tohoto esenciálního obsahu a problematice zásahu do něj, tedy prvnímu a druhému kroku testu racionality. Ústavní soud se v takové situaci omezuje na přezkum toho, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a je k jeho dosažení racionální, tedy na třetí a čtvrtý krok testu racionality [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.), bod 49, týkající se práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny].

37. Napadená ustanovení se zjevně nedotýkají esenciálního obsahu práva na spravedlivou odměnu za práci. Ačkoliv omezují odměny jednotlivců jako uvolněných členů zastupitelstev na 40 % výše, která by jim jinak náležela, nesnižují jejich odměny plynoucí ze souběžně vykonávané funkce poslance, senátora nebo člena vlády. Ústavní soud je tak toho názoru, že není třeba provádět první dva kroky testu racionality. Ostatně ani navrhovatelka netvrdí, že by došlo k zásahu do esenciálního jádra tohoto základního práva a v českém právním řádu lze najít i přísnější úpravu, již zákonodárce zvolil v případě souběhu mezi následujícími funkcemi: člena, místopředsedy a předsedy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, místopředsedy a předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, člena, místopředsedy a předsedy Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, člena Národní rozpočtové rady, člena a předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu a předsedy Národní sportovní agentury. V tomto případě náleží uvedenému představiteli jen jeden z obou platů, a to ten vyšší (srov. § 34 odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů).

38. Přezkum z hlediska práva na spravedlivou odměnu za práci se tak omezí na zhodnocení, zda napadená ustanovení sledují legitimní cíl a zda jsou k jeho dosažení racionální, tedy třetí a čtvrtý krok testu racionality.

39. Legislativní záměr přijetí napadené úpravy vyplývá z důvodové zprávy k novelizaci provedené zákonem č. 263/2019 Sb. (sněmovní tisk 273/0), kterou došlo ke vložení

napadených ustanovení do příslušných zákonů. Podle důvodové zprávy bylo cílem novelizace „uspořit finanční prostředky v rozpočtech územních samosprávných celků (určené na odměny uvolněných členů zastupitelstev) a zabránit přílišné kumulaci funkcí i odměn, dochází-li k ní primárně za účelem zvyšování získávaných odměn“. Dle důvodové zprávy nebylo přistoupeno k zakotvení neslučitelnosti (inkompatibility) funkcí, protože „transfer zkušeností z komunální či regionální sféry do činnosti zákonodárných sborů či vlády (nebo naopak) prostřednictvím osob působících v obou sférách může být prospěšný, a proto není důvod mu takto popřípadě bránit“. Na tyto části důvodové zprávy poukazuje i navrhovatelka, která z nich však vyvozuje jediný cíl, a to úsporu finančních prostředků v rozpočtech územních samosprávných celků. S tím se Ústavní soud neztotožňuje, neboť vedle toho se důvodová zpráva zmiňuje o zabránění kumulace funkcí, takže záměrem zákonodárce bylo i prostřednictvím snížení odměn omezit množství případů, kdy k souběžnému výkonu příslušných veřejných funkcí dochází.

40. Také z objektivního hlediska je třeba poukázat na to, že vedle snížení prostředků, které územní samosprávné celky vynakládají na odměny uvolněných členů zastupitelstev, jsou napadená ustanovení tím, že snižují finanční výhodnost souběžného zastávání relevantních veřejných funkcí, způsobila k tomu, aby odrazovala od souběžného výkonu těchto funkcí a snížila počet případů, kdy ke kumulaci funkcí dochází.

41. Cíl spočívající v úspoře veřejných financí byl již v minulosti vyhodnocen Ústavním soudem jako legitimní cíl pro omezení práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny a od tohoto hodnocení nemá Ústavní soud důvod se v posuzovaném případě odchýlit (viz již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 51, týkající se plošného snížení platu státních zástupců).

42. Avšak rovněž cíl spočívající v omezení případů, kdy dochází k souběžnému výkonu funkce uvolněného zastupitele územního samosprávného celku a poslance, senátora nebo člena vlády, tedy primární cíl sledovaný napadenými ustanoveními, je legitimní, a to z následujících důvodů.

43. Jedním z principů, na nichž je ústavní pořádek České republiky vybudován, je dělba moci. Tento koncept se prolíná celou systematikou ústavního pořádku. Vedle horizontální dělby (státní) moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, která má textuální oporu v čl. 2 odst. 1 Ústavy a projevuje se systémem brzd a protivah [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 47; nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 14/15 ze dne 2. 2. 2016 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.), body 41–42], je součástí ústavního pořádku rovněž vertikální dělba (veřejné) moci mezi moc státní a moc samosprávnou vykonávanou územními samosprávnými celky, jejímž odrazem je právo na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

44. Součástí principu dělby moci je i personální aspekt, tedy problematika toho, do jaké míry mají být odděleny nebo mohou naopak být provázány jednotlivé složky moci z hlediska osob, které příslušnou část veřejné moci vykonávají.

45. Ústavní pořádek v oblasti vertikální dělby moci výslovně zakotvuje neslučitelnost (inkompatibilitu) funkce soudce „s jakoukoli funkcí ve veřejné správě“ (čl. 82 odst. 3 Ústavy), do níž se řadí i územní samospráva, a tudíž je vyloučeno i členství v zastupitelstvu územního samosprávného celku. Inkompabilita ani jiné omezení souběžného zastávání funkcí v moci zákonodárné (poslance či senátora) či výkonné (člena vlády) na jedné straně a funkce člena zastupitelstva územní samosprávy na druhé straně však v ústavním pořádku zakotvena není. To znamená, že je tato problematika svěřena do rukou zákonodárce. Je na jeho uvážení – při respektování ústavních mezí – aby prostřednictvím zákonné úpravy vymezil, zda a v jaké míře bude omezováno souběžné zastávání funkcí v moci zákonodárné či

výkonné a v zastupitelstvech územních samosprávných celků. S ohledem na to, že vertikální dělba moci je jedním z principů ústavního pořádku, však bude úprava podporující vertikální dělbu moci prostřednictvím její větší personální oddělenosti sledovat legitimní cíl.

46. Jinak vyjádřeno, ústavní pořádek zavádí vertikální dělbu moci (oddělení státní správy a samosprávy dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy) a vyžaduje existenci územně samosprávných celků se zákonem vymezenou působností (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Problematiku personálních aspektů vertikální dělby moci nicméně ponechává otevřenou, a to s výjimkou výslovného zakotvení inkompatibility funkce soudce s funkcemi v územní samosprávě (čl. 82 odst. 3 Ústavy). Ústavnímu soudu nepřísluší se vyjadřovat k tomu, zda je vhodnější či moudřejší nijak neomezovat případy, kdy dochází k personálnímu provázání těchto mocí, nebo naopak prosazovat jejich personální oddělenost, ani to, v jaké míře se tak má případně stát. Otázku, zda a případně v jaké míře má být zajištěno personální oddělení státní moci – zákonodárné a výkonné – a územní samosprávy, přísluší vyřešit zákonodárci. Je jeho úkolem, aby posoudil, zda a s jakou intenzitou považuje za vhodné prosazovat personální oddělenost těchto mocí. Úkolem Ústavního soudu je toliko zhodnotit, zda se zákonodárcem zvolené řešení nedostalo do rozporu s ústavním pořádkem.

47. Ústavní soud tedy shrnuje, že k strukturálním principům ústavního pořádku patří rovněž dělba moci mezi státní mocí představovanou mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a územní samosprávou (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Jelikož ústavním pořádkem není regulováno personální oddělení těchto mocí v případě souběhu členství v zastupitelstvu územního samosprávného celku a výkonu funkce poslance, senátora či člena vlády, je věcí zákonodárce, zda a do jaké míry při respektování ústavního pořádku bude prosazovat personální oddělenost těchto mocí. Jde o legitimní cíl, který zákonodárce může prostřednictvím právní regulace sledovat a k jehož prosazení může užít i jiných prostředků, než je zakotvení neslučitelnosti funkcí.

48. Napadená ustanovení snižují motivaci k souběžnému zastávání funkce poslance, senátora či člena vlády a uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku, a jsou tak způsobilá snížit počet případů, kdy ke kumulaci těchto funkcí dochází. Podporují tedy větší míru oddělenosti státní moci vykonávané Parlamentem a vládou a územní samosprávy, a sledují tudíž legitimní cíl.

49. Konečně je třeba konstatovat, že napadená úprava je s oběma cíli racionálně spojena. Není-li souběh funkcí odstraněn, vedou napadená ustanovení alespoň k úspoře finančních prostředků územních samosprávných celků. Námitka navrhovatelky, že v některých případech může územní samosprávný celek rozhodnout, že příslušná funkce bude nově neuvolněná, a v takovém případě s ní může spojit odměnu až ve výši 0,6násobku (bod 8 výše), na tom nic nemění. Zaprvé by byl tento postup důsledkem rozhodnutí samosprávy, k němuž je oprávněna, přičemž napadená ustanovení nemají za cíl regulovat odměnu neuvolněných členů zastupitelstev. Zadruhé, i odměna ve výši 0,6násobku je zjevně nižší než plná odměna, a i v tomto případě by tak bylo dosaženo cíle v podobě úspory finančních prostředků, byť v menší míře. I při zohlednění tohoto možného dopadu napadených ustanovení by tedy bylo možné shledat racionální spojení mezi sledovaným cílem a užitým prostředkem. Navrhovatelka dále poukazuje na to, že při změně funkcí na neuvolněné mohou být poskytovány členům zastupitelstev další odměny za výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, v níž má územní samosprávný celek podíl (bod 8 výše), nicméně tyto odměny nejsou předmětem regulace napadenými ustanoveními; tato námitka nic nemění na závěru, že napadená ustanovení jsou racionálně spojena s cílem spočívajícím v úspoře finančních prostředků územních samosprávných celků vynakládaných na odměny uvolněných členů zastupitelstev, u nichž došlo k souběhu funkcí.

50. Napadená ustanovení jsou dále způsobilá, vzhledem k tomu, že znevýhodňují souběžný výkon funkcí v samosprávě a moci zákonodárné či výkonné snížením odměny uvolněného člena zastupitelstva, omezit množství případů, kdy k souběhu těchto funkcí dochází. Jsou tedy racionálně spojena s cílem spočívajícím v posílení personálního aspektu vertikální dělby moci.

51. Je věcí uvážení zákonodárce, že se rozhodl užít právě tento prostředek a nepřistoupil například k širší působnosti vztahující se obecně na odměny členů zastupitelstev územních samosprávných celků nebo že nezvolil cestu zakotvení inkompatibility funkcí. Na iracionalitu právní úpravy z toho v každém případě usuzovat nelze.

52. Napadená ustanovení tak obstála v testu racionality, a neporušují tedy právo na spravedlivou odměnu za práci zaručené čl. 28 Listiny.

VII.C. Rovnost a zákaz diskriminace

53. Navrhovatelka dále namítá porušení práva na rovné zacházení (zákazu diskriminace). Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bodech 99–102, podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení, s cílem sjednotit tak dosavadní judikatorní přístupy.

54. Jak plyne z citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, ústavní právo na rovné zacházení je garantováno jednak v čl. 1 Listiny jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněných Listinou (rovnost akcesorická). S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud ve své judikatuře připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, respektive obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem zásadní význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty“ ustanoveními čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým je zejména důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení [nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 100–101; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 51].

55. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, tedy důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak, bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (např. výše příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva (ochrany vlastnictví), bude intenzita ústavního přezkumu nízká (nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 102).

56. S těmito východisky se Ústavní soud ztotožnil rovněž v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 51, a ani v posuzované věci neshledal důvod se od nich odchýlit.

57. Za podezřelé důvody rozlišování je třeba považovat v prvé řadě ty, jež jsou uvedené výslovně v čl. 3 odst. 1 Listiny (pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod), a dále ty, které těmito kategoriím typově odpovídají, a naplňují tak

znaky jiného postavení ve smyslu odkazovaného ustanovení. Otázce, zda se liší intenzita přezkumu mezi jednotlivými podezřelými důvody, se není třeba v posuzované věci věnovat.

58. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34; nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (148/2020 Sb.), bod 173; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), bod 136].

59. To, jak intenzivní bude přezkum přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)], přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká (viz body 46–49 výše; srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 34, který míru intenzity přezkumu koncipuje jako pátý krok testu). Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět [srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 15/15 ze dne 30. 1. 2018 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.), bod 38; nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], nemusí tedy jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Vyšší míru intenzity pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli. (To ovšem neznamená, že nelze intenzitu přezkumu dále diferencovat.)

60. V posuzované věci Ústavní soud hodnotí jako srovnatelné uvolněné členy zastupitelstva vykonávající současně funkci poslance, senátora nebo člena vlády na jedné straně a uvolněné členy zastupitelstva, kteří současně vykonávají odlišné veřejné funkce, jsou zaměstnanci nebo jsou jinak výdělečně činní v soukromé sféře, na druhé straně. S první skupinou osob je v důsledku přezkoumávaných ustanovení zacházeno odlišně, neboť je jim poskytována odměna toliko ve výši 0,4násobku odměny, která by jim jinak náležela. Toto odlišné zacházení nicméně není založeno na žádném z tzv. podezřelých důvodů ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, ale toliko na souběžném zastávání jiné veřejné funkce. Není dále pochyb o tom, že jde o zacházení, které jde této skupině zastupitelů k tíži vzhledem ke snížení jejich odměny.

61. Rozlišování mezi uvolněnými členy zastupitelstev obcí v závislosti na tom, zda vykonávají funkci poslance, senátora nebo člena vlády, nebo jinou veřejnou funkci či jsou výdělečně činní v soukromé sféře, nicméně sleduje legitimní cíl, neboť podporuje vertikální dělbu moci (mezi státní mocí vykonávanou Parlamentem a vládou na jedné straně a samosprávou na straně druhé), což bylo za legitimní cíl shledáno již výše.

62. Z hlediska intenzity vyžadované při přezkumu přiměřenosti odlišného zacházení je relevantní, že napadená úprava není založena na podezřelém kritériu a že zasahuje toliko do práva na spravedlivou odměnu za výkon práce, jehož se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů dle čl. 41 odst. 1 Listiny, a zákonodárce tak má při přijímání této právní úpravy široký prostor pro uvážení. Z těchto důvodů musí i přezkum z hlediska práva na rovné zacházení mít v tomto kroku nižší intenzitu, a postačí tedy, je-li právní úprava k dosažení vymezeného cíle v racionálním vztahu. Ústavní soud se tak neztotožňuje s názorem navrhovatelky, že právní úprava měla být podrobena přezkumu z hlediska proporcionality.

63. Ústavní soud již dovodil, že napadená úprava je racionálně spojena s dosažením cíle spočívajícího ve větším personálním oddělení územní samosprávy a orgánů státní moci (Parlamentu a vlády) jako jednoho z aspektů vertikální dělby moci, a v tomto ohledu postačí odkázat na úvahy uvedené výše. Racionálně ospravedlnit lze rovněž to, že zákonodárce obdobným způsobem nesnížil odměny v případě souběžného výkonu jiných veřejných funkcí

či činností v soukromé sféře. U jiných veřejných funkcí totiž není zájem na podpoře dělby moci tak intenzivní, jako je tomu u členů Parlamentu jakožto zákonodárného orgánu či členů vlády jakožto vrcholného orgánu exekutivy. Jde-li o souběh s činnostmi v soukromé sféře, ty již ze své povahy nejsou spojeny s výkonem veřejné moci, a proto by u nich zákonodárce ani nemohl sledovat cíl spočívající v posílení dělby moci. Námitky navrhovatelky, že napadená úprava je z těchto důvodů iracionální, tedy nejsou opodstatněné. Napadená úprava tak z hlediska práva na rovné zacházení ob stojí.

64. Závěrem Ústavní soud opětovně podotýká, že navrhovatelka nenamítá, že by napadená ustanovení omezením odměn bránila jednotlivcům v přístupu k výkonu veřejných funkcí v souvislosti s jejich majetkovými poměry jako podezřelým důvodem, tedy že by vedla k nepřímé diskriminaci z důvodu majetku. Ústavní soud konstatuje, že neshledal důvody se touto otázkou podrobněji zabývat, neboť tento účinek napadená ustanovení zjevně nemají – i v případě snížení odměny uvolněnému členovi zastupitelstva totiž nebude nijak omezena odměna spojená s výkonem funkce poslance, senátora nebo člena vlády.

VII.D. Právní jistota a princip zákazu zpětné účinnosti právních norem

65. Podle navrhovatelky bylo napadenými ustanoveními zasaženo do právní jistoty a do legitimního očekávání uvolněných členů zastupitelstev vykonávajících současně funkci poslance, senátora nebo člena vlády. Právní úprava jejich odměňování se totiž zásadním způsobem změnila v průběhu jejich volebních období, což navrhovatelka připodobňuje ke změně pravidel během hry.

66. Ústavní soud ve své judikatuře vyložil, že součástí principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy je rovněž ochrana právní jistoty a z ní plynoucí princip ochrany důvěry občanů v právo a zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity). Ústavní soud přitom rozlišuje pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřipustná, a nepravou retroaktivitu, která je zásadně přípustná. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů [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 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), body 145 a násl.].

67. Obecně přípustná nepravá retroaktivita může být shledána nepřipustnou tehdy, je-li právní úpravou „zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ [viz citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 147; nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 40].

68. Od otázky přípustnosti nepravé retroaktivity je třeba odlišit problematiku legitimního očekávání jako složky práva na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), body 80 a následující]. Tento institut totiž nechrání nezměnitelnost odměn do budoucna, a to ani v případech, kdy se jejich výše odvíjí od zákonné úpravy [viz obdobně již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 52, odmítající pojetí legitimního očekávání jakožto „nezměnitelnosti (nezhoršitelnosti) platových poměrů státních zástupců“]. Dále je tak třeba se věnovat toliko otázce retroaktivity napadených ustanovení.

69. Napadená ustanovení nabyla účinnosti 1. 1. 2020 (prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona č. 263/2019 Sb., tedy novelizace, již byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů, a to v souladu s jeho čl. IV). Vzhledem k absenci přechodných ustanovení tato novelizace změnila ode dne účinnosti výši odměňování uvolněných členů zastupitelstev zastávajících současně funkci poslance či senátora (případně člena vlády) v průběhu volebních období příslušných zastupitelstev – pravidelné volby do zastupitelstev obcí, zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí se konaly ve dnech 5. a 6. 10. 2018; volby do zastupitelstev krajů pak 7. a 8. 10. 2016. Tato změna pravidel pro odměňování tak má ve vztahu k uvedeným členům zastupitelstev charakter nepravé retroaktivity. Ve dnech 2. a 3. 10. 2020 proběhly volby do zastupitelstev krajů a ve vztahu k nově zvoleným krajským zastupitelům se již o retroaktivitu napadené úpravy jednat nemůže.

70. Nepravá retroaktivita je obecně přípustná a výjimečné okolnosti, proč by tomu tak nemělo v posuzované věci být, Ústavní soud neshledal. Jak Ústavní soud uvedl v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bodu 219, obecně jednotlivcům zastávajícím veřejné funkce nesvědčí tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“. Nadto je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení snižují odměny toliko uvolněným členům zastupitelstev. Otázka, pro výkon jakých funkcí budou zastupitelé uvolněni a kteří zastupitelé to budou, závisí na rozhodnutí příslušného zastupitelstva, které se může v průběhu volebního období měnit. Očekávání zastupitelů, že budou i nadále pro výkon funkce uvolněni, se tak vždy pohybuje toliko v pravděpodobnostní rovině, že nedojde ke změně politického rozhodnutí zastupitelstva. Je-li přípustné, aby v důsledku rozhodnutí zastupitelstva došlo k úplnému odnětí uvažované odměny, tím spíše je přípustné její snížení na základě zákona. K porušení právní jistoty a z ní plynoucích principů ochrany důvěry dotčených osob v právo a zákazu zpětné účinnosti právních norem tedy nedošlo.

VII.E. Právo na samosprávu

71. Podle navrhovatelky napadená ustanovení porušují právo na samosprávu dle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Navrhovatelka poukazuje na to, že zastupitelstvo rozhoduje, s jakými funkcemi se pojí uvolnění pro výkon funkce, jakož i to, kdo ji bude zastávat, a prostřednictvím voleb podléhá politické kontrole voličů. Úsudek o vhodnosti kumulace funkcí by tak měl být ponechán samosprávě. Zásah do odměňování navrhovatelka pokládá za zcela nepřiměřený, a tudíž nepřipustný.

72. Ústavní soud nicméně konstatuje, že napadená ustanovení do práva na samosprávu nijak nezasahují. Jejich zrušení by nemělo za následek, že by územní samosprávné celky mohly samy posuzovat výši odměny uvolněných členů svých zastupitelstev, u nichž došlo k předmětné kumulaci funkcí, nýbrž to, že by jim musely poskytovat odměnu v plné výši, jak plyne ze zákonné úpravy a nařízení vlády k jejímu provedení (viz § 73 zákona o obcích, § 48 zákona o krajích a § 54 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů). Navrhovatelka přitom nenapadá právní úpravu odměňování uvolněných členů zastupitelstev jako celek a nenamítá, že by tato oblast měla s ohledem na právo na samosprávu být zcela nebo v širší míře svěřena do působnosti územních samosprávných celků. Touto problematikou se tak není třeba v posuzované věci podrobněji zabývat.

VIII. Závěr

73. Jelikož Ústavní soud neshledal, že by napadená ustanovení byla v rozporu s ústavním pořádkem, návrh na jejich zrušení dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka

1. Východiskem nálezu je teze, že „odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávních celků spadá do působnosti práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny“, neboť „plní ... funkci obdobnou odměně (mzdě, platu) zaměstnanců“ (bod 32). Je ovšem skutečností, že jakkoli je tato odměna zákonodárcem zamýšlena zpravidla jako náhradní příjem náležející tzv. uvolněnému zastupiteli namísto jeho příjmu (mzdy, platu, příjmu z podnikatelské činnosti), který pobíral ve svém dosavadním zaměstnání či podnikání, jež dočasně přestal vykonávat, což mu má umožnit věnovat se plně své volené funkci ve prospěch obce či kraje, vyplácí se vždy, tj. i tomu, kdo bezprostředně předtím nebyl výdělečně činný (např. poživateli důchodu). Svou podstatou jde tedy o odměnu – jak uznává i nález – „za výkon veřejné funkce“. Odtud se pak jeví, že na tuto odměnu není příslušné uplatnit právo zaručené v čl. 28 Listiny základních práv a svobod, náležející mezi hospodářská a sociální práva, jenž se dle svého znění týká jen zaměstnanců a jim náležející odměny „za práci“ [srov. čl. 7 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech hovořící o spravedlivé mzdě, resp. odměně všem pracovníkům a obdobně čl. 4 Evropské sociální charty]. Zdůvodnění založené na předchozí judikatuře, dle níž se čl. 28 Listiny uplatnil i na poměry odměny advokáta jako obhájce ex offio či jako ustanoveného opatrovníka (bod 31), pročež „působnost čl. 28 Listiny je třeba vykládat široce“ (bod 32), tu zjevně nedostačuje již proto, že funkce zastupitele – byť tzv. uvolněného – není soukromoprávním povoláním, nýbrž veřejnou funkcí [§ 70 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 32 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 52 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů]. K extenzivnímu výkladu čl. 28 Listiny podávanému judikaturou Ústavního soudu se kriticky staví i odborná literatura, která pokazuje na to, že základní právo dle tohoto ustanovení přísluší jen zaměstnancům (viz Wintr, J. 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. 613; srov. též Kostečka, J. in Pavlíček, V. a kol. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2002, s. 240 a násl.). Ostatně Ústavní soud již ve stanovisku pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) zaujal právní názor, že „nepovažuje za možné aplikovat analogický úsudek z obsahu soukromoprávního na obsah veřejnoprávního vztahu“ a z porušení zákonných a podzákonných norem o odměně ustanovenému advokátovi „dovodit dotčení základního práva obsaženého v čl. 28 Listiny“.

2. V logice takto nálezem extenzivně vykládaného čl. 28 Listiny by záruky z něj plynoucí bylo nutno vztáhnout na odměňování jakýchkoli veřejných funkcionářů, zejména těch, kteří jsou odměňováni podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů. Je přitom evidentní, že u nich kritérium spravedlivé odměny za práci zjevně ustupuje celkovému náhledu zákonodárce na povahu výkonu těchto veřejných funkcí, včetně relace k „odpovědnosti a náročnosti vykonávané funkce“, průměrné nominální měsíční mzdě v nepodnikatelské sféře (§ 3 odst. 2 a 3 uvedeného zákona) i aktuálním zdrojům státního rozpočtu.

3. Inu, ale dobrá – mějme tedy za to, že tzv. uvolnění zastupitelé právo na spravedlivou odměnu za práci – sc. za výkon veřejné funkce – mají (přestože i nález přiznává, že Česká republika nepřevzala ani závazek v tomto směru plynoucí z Evropské charty místní samosprávy – bod 33). Pak je ale konstatování nálezu, že „napadená ustanovení se zjevně nedotýkají esenciálního obsahu práva na spravedlivou odměnu za práci“ (bod 37),

nepodložené, neboť se nijak nevypořádá se skutečností, že snížení odměny za výkon funkce tzv. uvolněného zastupitele plynoucí z napadených ustanovení není jen symbolické, ale naopak podstatné – o celých 60 %. Zachování podstaty práva na spravedlivou odměnu za práci tu náleží odůvodňuje pouze tím, že zdůrazňuje nedotčený příjem z výkonu jiné veřejné funkce (poslance, senátora či člena vlády). To je však argumentace protismyslná vůči požadavku na spravedlivou odměnu za každou práci.

4. Odůvodňuje-li nálezy toto snížení odměny tvrzenou legitimností omezení kumulace výkonu veřejných funkcí (body 39 a 40), je tuto legitimnost třeba konkrétně a dostatečně doložit, nejspíše vymezením otázek typu, zda tzv. uvolněný zastupitel je schopen zvládnout i funkci poslance (senátora, člena vlády), či nikoli, zda lze obě funkce současně vykonávat řádně, zda při souběžném výkonu veřejných funkcí je možno stanovit, že odměna bude pobírána jen za jednu z nich, zda lze vykonávat veřejné funkce i bez nároku na odměnu apod. Ne že by takové doložení bylo nemožné, v nálezu je mu však věnována jen okrajová pozornost (bod 37 *in fine*).

5. Konstrukce „vertikální dělby moci“ se pro doložení této legitimnosti jeví poněkud umělou: k čemu slouží, pakliže je následně nálezem řečeno, že ačkoli je upravena na ústavní úrovni, přesto se z ní žádná personální inkompatibilita nepodává? V bodu 46 se uvádí, že je jen věcí zákonodárce, „zda a s jakou intenzitou považuje za vhodné prosazovat personální oddělenost těchto moci“. Z toho však přece ještě nevyplývá, že ujme-li se zákonodárce takového „prosazování“, půjde (vždy, zvolí-li jakýkoli prostředek, a bez dalšího) o „legitimní cíl“. Že zákonodárce něco – všeobecně – může, ještě neznamená, že jím vydaná právní norma je i – konkrétně – legitimní. Odtud plyne, že zvolený cíl musí zákonodárce – zde v podobě daného „personálního oddělení“ – zdůvodnit, a to právě jako cíl legitimní (neplatí tedy bez dalšího). Napadená ustanovení sice zřejmě mohou snižovat „motivaci k souběžnému zastávání funkce poslance, senátora či člena vlády a uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku“ a podporují „větší míru oddělenosti“ státní moci od územní samosprávy (bod 48), avšak proč je toto legitimním cílem, doloženo není. Jinak řečeno, nálezy postrádají odůvodnění, proč mají být právě zastupitelé „oddělení“ od (kupř.) poslanců, resp. proč mají mít ztížený přístup k poslanecké funkci, zejména když mnohé jiné funkce souběžně vykonávat mohou a když ani personální „neoddělenost“ funkcí poslanců (senátorů) a členů vlády dělbě moci nepřekáží (viz čl. 22 a 32 Ústavy České republiky). Přitom plenární většina snad ani nemůže myslet vážně, že snížení odměny tzv. uvolněnému zastupiteli, který je poslancem, senátorem či členem vlády, na 40 % její výše skutečně naplňuje ústavní požadavek vertikální dělby moci.

6. Mám současně za to, že nálezy hrubě podceňují význam ústavních garancí územní samosprávy. Vypořádává se s nimi stručně jen ve dvou bodech (71 a 72), v nichž uvádí, že „napadená ustanovení do práva na samosprávu nijak nezasahují“. S tím nemohu souhlasit. Nejen z napadených ustanovení je totiž zjevné, že územní samosprávné celky jsou zákonnou regulací odměn vyplácených jejich zastupitelům významně omezeny. Zdrojem těchto odměn jsou přitom výlučně finanční prostředky obcí a krajů, nikoli státu. Ingeruje-li zákon do oprávnění obcí a krajů nakládat s vlastním majetkem a hospodařit dle vlastních rozpočtů (čl. 101 odst. 3 Ústavy) tím, že sám stanoví, popř. ukládá vládě stanovit výši odměn poskytovaných obcím či krajem jejich zastupitelům (viz zákonná ustanovení a nařízení vlády, na něž se odkazuje v bodu 72), jistě jde o významný zásah do práva na samosprávu (viz i čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy). Zásahy státu do samosprávy musí být nejen zákonné a odůvodněné, ale musí podléhat i zásadám šetrnosti a subsidiarity. Je např. možné, že by obec či kraj ze svého rozpočtu – vzdor napadeným ustanovením – tzv. uvolněným zastupitelům, na něž dopadá ono snížení, „dorovnal“ odměnu do její plné výše? Nemyslím si (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 5. 2012 č. j. 28 Cdo 2126/2011-99, aprobovaný usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2012 sp. zn. II. ÚS 2713/12). Stejně tak ovšem

není možné to, co se nesprávně uvádí v nálezu, tj. že u tzv. uvolněných zastupitelů je „přípustné, aby v důsledku rozhodnutí zastupitelstva došlo k úplnému odnětí uvažované odměny“ (bod 70), neboť těmto zastupitelům odměnu obec či kraj obligatorně „poskytuje“, kdežto tzv. neuvolněným ji „může poskytovat“, usnese-li se tak zastupitelstvo (§ 72 odst. 1 a 2 zákona o obcích, § 47 odst. 1 a 2 zákona o krajích, § 53 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze).

7. Nemohu souhlasit ani se způsobem, jakým se nález vypořádává s námitkou navrhovatelky o zásahu do legitimního očekávání zvolených zastupitelů. Je pravda, že napadená právní úprava působila „pouze“ nepravě retroaktivně (retrospektivně) – i tato tzv. nepravá retroaktivita však může být v obecné rovině nepřipustná, vylučuje-li ji princip důvěry v právo [viz např. nález ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.), bod 38], jak se ostatně podává i z bodu 67 dnešního nálezu. Přestože tedy pouhá očekávání, že změnou právní úpravy nedojde „ke změně pravidel během hry“, nepoživají ústavněprávní ochrany, v případě „kvalifikovaného“ zklamání důvěry v právo je takový postup zákonodárce nepřipustný. Tomuto problému se však podle mého názoru nález náležitým způsobem nevěnuje. Ústavní soud již v nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) k nepravé retroaktivitě uvedl: „Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací ... Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.“. Společenskou naléhavostí nepravě retroaktivní právní úpravy se však většina pléna nyní vůbec nezabývala, stejně tak nevěnovala pozornost předvídatelnosti (překvapivosti) napadené právní úpravy, byť jde při posuzování (ne)přípustnosti tzv. nepravé retroaktivity o zásadní aspekt [viz např. nálezy ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.) nebo ze dne 12. 7. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.)]. Zcela opomenut zůstal rovněž intertemporální test proporcionality *sui generis* (blíže viz Koukal, P. Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva. Právník, 2016, č. 3, s. 256 a násl.), použitý v některých z výše uvedených nálezů. Namísto toho plenární většina bez náležitého odůvodnění toliko konstatuje, že „nepravá retroaktivita je obecně přípustná a výjimečné okolnosti, proč by tomu tak nemělo v posuzované věci být, Ústavní soud neshledal“ (bod 70 nálezu).

8. Pro vše uvedené jsem takto koncipovaný zamítavý nález svým hlasem nemohl podpořit.

Č. 215**Zadržování nesporné částky nadměrného odpočtu DPH jako porušení
vlastnického práva****(sp. zn. I. ÚS 1251/17 ze dne 24. listopadu 2020)**

Zadržování celé, tj. i nesporné částky nárokovaného nadměrného odpočtu DPH ze strany správce daně je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Daňový řád (§ 90 odst. 3 ve spojení s § 85 odst. 1) umožňuje správci daně prověřovat před vyměřením daně pouze tu část plnění, o níž existují důvodné pochybnosti; nedává však správci daně pravomoc zadržovat nespornou část nadměrného odpočtu odvozenou od těch zdanitelných plnění, která jako nesporná nemohou být předmětem prověřování. Daňový řád sice výslovně neumožňuje nakládat s nespornou částkou odděleně od částky sporné; rovněž však daňový řád v žádném svém ustanovení neumožňuje zadržovat nespornou částku společně s částkou spornou.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Internet Mall, a. s., se sídlem U Garáží 1611/1, 170 00 Praha 7, zastoupené Mgr. Luděkem Šrubařem, advokátem, se sídlem Hanusova 1537/1, 140 00 Praha, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 232/2016-49 ze dne 20. 2. 2017, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 A 34/2016-56 ze dne 20. 9. 2016 a nezákonnému zásahu Specializovaného finančního úřadu, se sídlem nábr. Kpt. Jaroše 1000/7, 170 00 Praha 7, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Specializovaného finančního úřadu jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 232/2016-49 ze dne 20. 2. 2017 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 11 A 34/2016-56 ze dne 20. 9. 2016 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na ochranu vlastnického práva garantované čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 232/2016-49 ze dne 20. 2. 2017 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 34/2016-56 ze dne 20. 9. 2016 se proto ruší.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatelka je obchodní společností, která v řádných daňových tvrzeních za zdaňovací období srpen, září, říjen a listopad 2014 uplatnila nadměrný odpočet na dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) v souhrnné výši 94 330 414 Kč. Na základě tohoto nadměrného odpočtu DPH pak Specializovaný finanční úřad (dále také „SFÚ“ nebo „vedlejší

účastník řízení“ či „správce daně“) zahájil postupy k odstranění pochybností za příslušná zdaňovací období (konkrétně výzvami k odstranění pochybností č. j. 224832/14/4000-17202-203936 ze dne 24. 10. 2014 a č. j. 23287/15/4200-12776-20393 ze dne 28. 1. 2015) a následně zahájil u stěžovatelky také daňové kontroly (zahájené protokoly č. j. 246199/14/4200-12776-203936 ze dne 25. 11. 2014, č. j. 258109/14/4200-12776-203936 ze dne 9. 12. 2014 a č. j. 126255/15/4200-12776-203936 ze dne 28. 5. 2015) Proti těmto kontrolám a zadržování nadměrných odpočtů DPH podala stěžovatelka stížnost podle ustanovení § 261 daňového řádu a následně podala k Odvolacímu finančnímu ředitelství žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti ze strany SFÚ podle § 261 odst. 6 daňového řádu, kterou Odvolací finanční ředitelství posoudilo jako nedůvodnou.

2. Dne 18. 3. 2016 podala stěžovatelka k Městskému soudu v Praze (dále také „městský soud“) žalobu na nezákonný zásah, který spatřovala v rozsahu, intenzitě a způsobu provádění kontrolních postupů, v jejichž důsledku jí byl zadržován nadměrný odpočet DPH. Městský soud shora rubrikovaným rozsudkem ze dne 20. 9. 2016 její žalobu zamítl s tím, že žádné námitky stěžovatelky – ať už se týkaly dokazování, nezákonnosti kontrolních postupů, či nepřiměřenosti zadržování nadměrného odpočtu DPH – neshledal důvodnými, resp. přípustnými ve vztahu k zbytečným průtahům. Uvedl, že při zohlednění konkrétních skutkových okolností, rozsahu ověřovací činnosti správce daně a současně významu zjištěných nesrovnalostí a rozporností v rámci kontrolních zjištění správce daně, včetně zapojení dalších daňových subjektů tuzemských i zahraničních, je újma způsobená stěžovatelce zadržováním nadměrných odpočtů ve výši 94,33 milionů Kč újmou přiměřenou k dosažení cíle správy daní.

3. Proti tomuto rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky rubrikovaným rozsudkem ze dne 20. 2. 2017 zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že v postupu žalovaného SFÚ ani on sám neshledal jednotlivá konkrétní pochybení, jež stěžovatelka uváděla v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud uvedl, že městský soud se dostatečně vypořádal se všemi námitkami ohledně způsobu vedení dokazování, aplikace příslušné judikatury či posouzení (ne)přiměřenosti postupu SFÚ; dle Nejvyššího správního soudu pak městský soud sice posoudil námitky na průtahy v daňové kontrole stručným a poněkud procesně nedokonalým způsobem, avšak nikoliv nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že postup žalovaného SFÚ ob stojí i z hlediska testu proporcionality, přičemž zdůraznil, že karuselové podvody představují jedno z největších a nejhůře odhalitelných ohrožení fungování unijního systému výběru DPH. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelce nebylo odepřeno právo na soudní ochranu ani právo na spravedlivý proces.

4. Vzhledem k tomu, že všechny podrobnosti nyní projednávaného případu jsou účastníkům řízení dobře známy, není již třeba je blíže rekapitulovat.

II. Argumentace stěžovatelky

5. V návaznosti na rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu podala stěžovatelka dne 24. 4. 2017 ústavní stížnost, v níž se domáhala zrušení v záhlaví označených rozhodnutí správních soudů s odůvodněním, že jimi byla porušena její základní práva garantovaná zejména čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Dále stěžovatelka brojila proti nezákonnému postupu Specializovaného finančního úřadu, spočívajícímu ve způsobu zahájení a vedení postupů k odstranění pochybností zahájených výzvami k odstranění pochybností č. j. 224832/14/4000-17202-203936 ze dne 24. 10. 2014 a č. j. 23287/15/4200-12776-20393 ze dne 28. 1. 2015 a daňových kontrol zahájených protokoly č. j. 246199/14/4200-12776-203936 ze dne 25. 11.

2014, č. j. 258109/14/4200-12776-203936 ze dne 9. 12. 2014 a č. j. 126255/15/4200-12776-203936 ze dne 28. 5. 2015. Tím mělo dojít k porušení práv stěžovatelky garantovaných čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

6. Stěžovatelka v obsáhlé ústavní stížnosti namítá zejména to, že ze strany SFÚ byla porušena výše označená základní práva, neboť nezákonně zahájil postup k odstranění pochybností, a to z důvodu možné účasti stěžovatelky v tzv. karuselovém podvodu na DPH. Postup však byl zahájen bez dostatečného a jasného vymezení těchto pochybností, čímž byl porušen § 89 daňového řádu. Specializovaný finanční úřad ve věci postupoval nepřiměřeně, čímž se dopustil porušení principu proporcionality podle § 7 odst. 3 daňového řádu; navíc neprováděl dokazování v úzké součinnosti se stěžovatelkou a neseznámil ji s předběžně zjištěným skutkovým stavem, čímž porušil § 92 daňového řádu. Stěžovatelce ochranu před nezákonným postupem SFÚ neposkytly ani výše označené soudy. Ačkoliv měl Nejvyšší správní soud k postupu SFÚ a městského soudu drobné připomínky, nakonec jejich postup aproboval. Stěžovatelka uvedla, že SFÚ po dobu více jak dvou a půl roku zadržoval celou částku nadměrného odpočtu DPH v celkové výši 94,33 milionů Kč, což je v rozporu se zásadou proporcionality. Tím, že stěžovatelka nemohla disponovat s částkou téměř 100 milionů Kč, bylo ze strany SFÚ zasaženo do jejího práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny; jelikož SFÚ nereagoval na její důkazní návrhy, došlo k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny. Vzhledem k tomu, že městský soud zamítl její zásahovou žalobu, když jako nedůvodné označil téměř všechny její námitky, došlo k porušení jejího práva na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tato pochybení nenapravit ani Nejvyšší správní soud.

7. Stěžovatelka podáním ze dne 17. 5. 2019 (doručeným Ústavnímu soudu dne 20. 5. 2019) svoji ústavní stížnost doplnila o přehled finančních částek nadměrného odpočtu DPH, které jí byly ze strany SFÚ v průběhu daňových kontrol dlouhodobě zadržovány, přičemž nesporná část představovala dle tvrzení stěžovatelky více než 75 % z celkového nároku na odpočet. V této souvislosti odkázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019 (N 29/92 SbNU 304), jehož závěry jsou dle jejího názoru aplikovatelné i na případ stěžovatelky (čl. II doplnění ústavní stížnosti). V čl. III doplnění ústavní stížnosti pak stěžovatelka poukázala na další nové skutečnosti a informace, které vyšly po podání její ústavní stížnosti najevo a které se týkaly neobezřetnosti samotného Generálního finančního ředitelství jako kupujícího při nákupu mobilních telefonů. V čl. IV doplnění ústavní stížnosti pak stěžovatelka odkázala na články z internetových periodik, z nichž vyplývalo to, že pracovníci daňové správy jsou při svém postupu u daňových kontrol motivováni vidinou platových odměn, což se pravděpodobně týkalo i samotné stěžovatelky.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

8. Ústavní soud si vyžádal příslušný správní i soudní spis a vyzval účastníky řízení, aby se k předmětné ústavní stížnosti a jejímu doplnění vyjádřili.

9. Dané možnosti využil Nejvyšší správní soud, který ve svém vyjádření ze dne 9. 12. 2019 uvedl, že většina ústavní stížnosti je založena na argumentech, které stěžovatelka konzistentně uplatňovala v průběhu celého řízení, přičemž Nejvyšší správní soud se s nimi adekvátně vypořádal již ve svém rozsudku č. j. 7 Afs 232/2016-49 ze dne 20. 2. 2017. Konkrétně uvedl, že s výtkou nezákonnosti zahájení postupu k odstranění pochybností se vypořádal v bodech 34 až 43 napadeného rozsudku, s výtkou porušení principu proporcionality a nepřiměřeně velké újmy stěžovatelky se vypořádal v bodech 45 až 54 rozsudku; s námitkou průtahů v daňové kontrole se vypořádal v bodě 56 rozsudku tak, že zkritizoval postup městského soudu, který tuto námitku označil za nepřípustnou. Sám tedy v bodech 56 a 57 rozsudku stručné odůvodnění městského soudu náležitě doplnil. K článkům III a IV doplnění ústavní stížnosti stěžovatelky se vyjádřil v tom smyslu, že kritika

neobezřetnosti samotného Generálního finančního ředitelství jako kupujícího při nákupu mobilních telefonů je z pohledu věci irrelevantní a odkazy na novinové články o motivaci pracovníků daňové správy platovými odměnami jsou spekulativní. Nejvyšší správní soud označil za relevantní pouze kritiku postupu Specializovaného finančního úřadu v čl. II doplnění ústavní stížnosti, týkající se možnosti vyplacení alespoň části nadměrného odpočtu, a to pohledem nové judikatury Ústavního soudu (tj. nález sp. zn. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019). Nejvyšší správní soud dodal, že konkrétní zadržované částky nesporného odpočtu DPH, které stěžovatelka uvádí v čl. II doplnění ústavní stížnosti, však v řízení o kasační stížnosti neuváděla a ze spisu nevyplynou. Nejvyšší správní soud uzavřel, že v jeho postupu nelze ničeho vytknout ani z hlediska práva na spravedlivý proces, ani z hlediska ochrany vlastnictví, neboť v době jeho rozhodování nebylo z kasační stížnosti zjevné, jaké konkrétní částky by se taková možnost mohla týkat a zda vůbec, a její uplatnění je až důsledkem nové judikatury konstruované vytvořením citovaným nálesem Ústavního soudu dva roky po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

10. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti ze dne 15. 11. 2019 i ve svém vyjádření k doplnění ústavní stížnosti ze dne 21. 11. 2019 pouze odkázal v plném rozsahu na odůvodnění svého rozsudku č. j. 11 A 34/2016-56 ze dne 20. 9. 2016 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 232/2016-49 ze dne 20. 2. 2017.

11. Specializovaný finanční úřad jakožto vedlejší účastník řízení ve svém obsáhlém vyjádření ze dne 9. 12. 2019 nejprve zrekapituloval detailně dosavadní průběh správního řízení (čl. II vyjádření), k němuž doplnil, že až v rámci daňové kontroly DPH za zdaňovací období srpen až listopad 2014 dospěl k tomu, že stěžovatelka měla a mohla vědět o tom, že přijala zdanitelná plnění zatížená podvodem na DPH. Tento závěr vtělil SFÚ do výsledku kontrolního zjištění (viz úřední záznam ze dne 10. 8. 2016); daňová kontrola byla ukončena dne 22. 3. 2017. Na základě výsledků daňové kontroly pak SFÚ stanovil stěžovatelce DPH za zdaňovací období srpen až listopad 2014, jak uvádí v tabulce na str. 4 vyjádření, přičemž přeplatky za srpen 2014 ve výši 21 260 266 Kč a září 2014 ve výši 27 016 364 Kč byly stěžovatelce vráceny na její bankovní účet dne 26. 4. 2017. Vedlejší účastník řízení dále informuje, že proti těmto platebním výměrům podala stěžovatelka odvolání, které však Odvolací finanční ředitelství zamítlo; v této věci probíhá soudní řízení vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 14 Af 25/2018 (Ústavní soud k tomu doplňuje, že z portálu Ministerstva spravedlnosti <https://infosoud.justice.cz> vyplývá, že dne 22. 1. 2020 byl v této věci vyhlášen rozsudek a aktuálně probíhá řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí). V čl. III vyjádření pak Specializovaný finanční úřad zpochybnil to, že by neuvedl konkrétní pochybnosti v příslušných výzvách; rovněž zpochybnil i to, že jeho postup byl neproporcionální. Uvedl, že alternativní cesty navržené stěžovatelkou (tj. provést daňovou kontrolu až po vyměření daně, resp. zahájit daňovou kontrolu jen ve vztahu k jednomu zdaňovacímu období a podle výsledku kontroly pak k dalším obdobím) nebyly možné, resp. by byly pro stěžovatelku v konečném důsledku nevýhodné. Pokud by totiž SFÚ postupoval způsobem navrženým stěžovatelkou a vrátil tvrzenou daň a nadměrné odpočty ve výši 94 330 414 Kč a teprve až v rámci následné daňové kontroly dospěl ke stejným závěrům a doměřil jí daň, vznikla by stěžovatelce povinnost zaplatit nejen rozdíl na dani ve výši 86 895 585 Kč, ale také povinnost zaplatit penále a úrok z prodlení. Specializovaný finanční úřad však nezpochybňuje to, že zadržování výplaty nadměrného odpočtu DPH pro ni představuje újmu, dle SFÚ však jde o důsledek zákonného postupu správce daně, který je legitimován zájmem na správném stanovení daně. K námitkám stěžovatelky ohledně ignorování důkazních návrhů a porušení čl. 38 odst. 2 Listiny odkázal SFÚ pro stručnost na svoje vyjádření k žalobě a odůvodnění napadených rozsudků; v případě námitek stěžovatelky k postupu soudů rovněž odkázal na odůvodnění napadených rozsudků.

12. K doplnění ústavní stížnosti stěžovatelky se Specializovaný finanční úřad vyjádřil v čl. IV. Uvedl, že přehled finančních částek uváděných stěžovatelkou nezohledňuje skutečnost, že SFÚ nezpochybnil pouze uplatněné nároky na odpočet DPH, ale zpochybnil také osvobození od daně při dodání zboží do jiného členského státu podle § 64 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, vybraným odběratelům, jak jej vykazala stěžovatelka za období srpen a září 2014. Závěr o tom, že stěžovatelka osvobození od daně uplatnila správně, učinil SFÚ až ve výsledku kontrolního zjištění (viz úřední záznam ze dne 10. 8. 2016). Rozdělení daňové povinnosti stěžovatelky na spornou a nespornou tak nebylo dle SFÚ při zahájení postupů k odstranění pochybností ani daňových kontrol možné, a to ani v intencích nálezu sp. zn. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019. S citovaným nálezem pak SFÚ vyjádřil obsáhlou polemiku (str. 8 až 11 vyjádření). Kritiku stěžovatelky k postupu Generálního finančního ředitelství jako kupujícího při nákupu mobilních telefonů označil vedlejší účastník řízení za irrelevantní. Odkazy stěžovatelky na novinové články o motivaci pracovníků daňové správy platovými odměnami za spekulativní; navíc sám ve služebních spisech ověřil, že pracovníci provádějící kontrolu u stěžovatelky žádnou odměnu (mimo základního platu) neobdrželi. Závěrem navrhl vedlejší účastník řízení ústavní stížnost stěžovatelky zamítnout, případně odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

13. Ústavní soud zaslal uvedená vyjádření stěžovatelce na vědomí a k případné replice; stěžovatelka však této možnosti nevyužila.

IV. Posouzení přípustnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

14. Včas uplatněnou ústavní stížností [§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)], která i v ostatním splňovala podmínky stanovené zákonem o Ústavním soudu [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví označených rozhodnutí správních soudů; přičemž stěžovatelka rovněž brojila proti nezákonnému postupu Specializovaného finančního úřadu spočívajícímu ve způsobu zahájení a vedení postupů k odstranění pochybností zahájených výzvami k odstranění pochybností.

15. Po prostudování ústavní stížnosti včetně jejího doplnění, spisového materiálu a vyjádření účastníků řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je zčásti důvodná a zčásti nepřipustná (cfr. *infra* body 26 a 27).

V. Hodnocení Ústavního soudu

16. Ústavní soud primárně konstatuje, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy); jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu je nutno vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad tzv. podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat pouze za situace, pokud je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

17. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto vadou zpravidla tehdy, jestliže obecné soudy nezohlední správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva či svobody na posuzovanou věc nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné libovůle, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, respektive který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz/>].

18. Z těchto důvodů Ústavní soud zdůrazňuje, že mu nepřísluší přehodnocovat závěry správních soudů týkající se rychlosti a hospodárnosti postupu správce daně v řízení ve věci stěžovatelky, jelikož tyto jsou neodmyslitelně spjaty se zjišťováním a hodnocením skutkového stavu; stejně tak jako mu nepřísluší přehodnocovat rozsah provedeného dokazování. Ústavní soud se proto ve svém přezkumu omezí na zkoumání souladu postupu orgánů veřejné moci s ústavně zaručenými právy, a to výhradně na otázku ústavnosti zadržování nadměrného odpočtu ve světle požadavků plynoucích z čl. 11 Listiny, respektive taktéž z nově vytvořené judikatury Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie, která se týká zadržování nesporné částky nadměrného odpočtu DPH.

19. Vzhledem k tomu, že nyní rozhodující senát Ústavního soudu je vázán právním názorem přijatým v nálezu sp. zn. II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019, z něhož vyplývá, že zadržování celé, tj. i nesporné částky nárokovaného nadměrného odpočtu DPH ze strany správce daně je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny, odkazuje pro stručnost na odůvodnění citovaného nálezu. Jelikož nyní rozhodující senát neshledal důvod pro postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu, je třeba závěry přijaté v citovaném nálezu bez dalšího aplikovat i na právě projednávaný případ stěžovatelky.

20. Ústavní soud znovu konstatuje, že daňový řád (§ 90 odst. 3 ve spojení s § 85 odst. 1) umožňuje správci daně prověřovat před vyměřením daně pouze tu část plnění, o níž existují důvodné pochybnosti; nedává však správci daně pravomoc zadržovat nespornou část nadměrného odpočtu odvozenou od těch zdanitelných plnění, která jako nesporná nemohou být předmětem prověřování. Daňový řád sice výslovně neumožňuje nakládat s nespornou částkou odděleně od částky sporné; rovněž však daňový řád v žádném svém ustanovení neumožňuje zadržovat nespornou částku společně s částkou spornou.

21. Ústavní soud připomíná, že již v minulosti vymezil ústavněprávní mantinely, v nichž jsou orgány státu povinny se pohybovat, pokud jde o stanovení, zjišťování a vymáhání daňové povinnosti jednotlivce. Správce daně je především vázán ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1. 6. 2005 (N 113/37 SbNU 463) či nálezy II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009 (N 92/53 SbNU 181)]. Tento ústavní princip však nelze interpretovat v tom smyslu, že pokud zákon nestanoví, jakým konkrétním postupem má správce daně rozdělit nadměrný odpočet na částku spornou a nespornou, tak se tím správci daně umožňuje zadržovat celou částku nadměrného odpočtu; takový postup totiž nemá oporu v zákoně, a je proto v rozporu s čl. 11 Listiny. Chybějící zákonný základ pro zásah do práv zcela jistě nelze nahradit konstatováním orgánu veřejné moci, že zákon neposkytuje konkrétní procesní postup, jak se tohoto zásahu do práv nedopustit.

22. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru, že zásah do vlastnického práva stěžovatelky zcela postrádá zákonný základ, postup Specializovaného finančního úřadu v předmětné věci představuje bez dalšího protiústavní zásah do práv stěžovatelky. Není proto již důvodné pokračovat v přezkumu napadených rozhodnutí zkoumáním naplnění požadavků vhodnosti, potřebnosti a proporcionality v užším smyslu, jelikož ani naplnění těchto podmínek by nevedlo k ospravedlnění předmětného zásahu do práv stěžovatelky. V této situaci proto bylo povinností obecných soudů, aby ve smyslu čl. 4 Ústavy poskytl ochranu základnímu právu stěžovatelky garantovanému v čl. 11 Listiny a aby daly správci daně instrukce k ústavně konformnímu postupu dle daňového řádu (podrobněji k tomu viz body 38 až 41 citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 819/18).

23. Ústavní soud v kontextu výše uvedeného odkazuje také na související evropskou judikaturu, zejména recentní rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-446/18 *AGROBET CZ* ze dne 14. 5. 2020, ve kterém Soudní dvůr Evropské unie dospěl k závěru, že články 179 a 183 směrnice o DPH nelze vykládat v tom smyslu, že by zásadně vylučovaly

možnost identifikovat za určité zdaňovací období nezpochybněnou část nadměrného odpočtu DPH vykázaného v přiznání k DPH, jež by mohla být předmětem částečného převedení nebo vracení tohoto nadměrného odpočtu. Dále pak stanovil podmínky, za kterých lze považovat část nadměrného odpočtu DPH za nespornou (body 37 a násl. rozsudku). Nejvyšší správní soud pak v návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie vydal rozsudek č. j. 1 Afs 271/2017-191 ze dne 13. 8. 2020, na nějž Ústavní soud rovněž odkazuje.

24. Nad rámec výše uvedeného Ústavní soud doplňuje, že musí přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu v tom směru, že karuselové podvody představují jedno z největších a nejhůře odhalitelných ohrožení fungování unijního systému výběru DPH. Tento nežádoucí fenomén je zajisté postižitelný příslušným instrumentáři a instituty (daňového) správního práva, případně též práva trestního jako *ultima ratio*, nikoliv však primárně a výhradně zadržováním nesporné části nárokovaného odpočtu DPH uplatněného daňovým subjektem.

VI. Závěr

25. Ústavní soud závěrem shrnuje, že chybějící zákonný základ pro zásah do vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny nelze nahradit konstatováním orgánu veřejné moci, že zákon neposkytuje konkrétní procesní postup, jak se tohoto zásahu do práv nedopustit. Daňový řád (§ 90 odst. 3 ve spojení s § 85 odst. 1) umožňuje správci daně prověřovat před vyměřením daně pouze tu část plnění, o níž existují důvodné pochybnosti; nedává však správci daně pravomoc zadržovat nespornou část nadměrného odpočtu odvozenou od těch zdanitelných plnění, která jako nesporná nemohou být předmětem prověřování.

26. S ohledem na výše uvedené důvody Ústavnímu soudu nezbylo než uzavřít, že napadenými rozhodnutími správních soudů došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelky na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a tato rozhodnutí podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušit. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud shledal důvod pro svůj kasační zásah na poli čl. 11 odst. 1 Listiny, nezabýval se z důvodů výše vyložených již namítaným porušením ostatních práv stěžovatelky, resp. ostatními námitkami (a to včetně námitek značně spekulativního charakteru uváděných sub čl. III a IV doplnění ústavní stížnosti).

27. S ohledem na doktrínu minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti jiných orgánů veřejné moci pak ve vztahu k dalšímu postupu Specializovaného finančního úřadu, spočívajícímu ve způsobu zahájení a vedení postupů k odstranění pochybností zahájených výzvami k odstranění pochybností č. j. 224832/14/4000-17202-203936 ze dne 24. 10. 2014 a č. j. 23287/15/4200-12776-20393 ze dne 28. 1. 2015 a daňových kontrol zahájených protokoly č. j. 246199/14/4200-12776-203936 ze dne 25. 11. 2014, č. j. 258109/14/4200-12776-203936 ze dne 9. 12. 2014 a č. j. 126255/15/4200-12776-203936 ze dne 28. 5. 2015, ústavní stížnost stěžovatelky odmítl pro nepřípustnost podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Kasací napadených rozsudků je totiž otevřen dostatečný prostor pro to, aby obecné soudy samy poskytly – v intencích tohoto nálezu a příslušné citované judikatury Ústavního soudu, Soudního dvora Evropské unie a nově také Nejvyššího správního soudu – ochranu základním právům a svobodám stěžovatelky.

Č. 216**Lhůta k podání žaloby dle § 247 občanského soudního řádu a právo na přístup k soudu****(sp. zn. III. ÚS 134/20 ze dne 24. listopadu 2020)**

Pro zachování mezi ústavně zaručeného práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je ústavně souladný postup, v němž je lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí jiného orgánu podle § 247 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) zachována i tehdy, byla-li žaloba podána k místně nepřislušnému soudu. Jelikož zákon podmiňuje v těchto věcech zahájení řízení a zachování lhůty toliko podáním žaloby soudu, nikoli výslovně soudu věcně i místně příslušnému, a neobsahuje speciální ustanovení pro zachování lhůty k podání žaloby podle části páté o. s. ř., jsou soudy povinny volit takový výklad obecných ustanovení § 57 odst. 3 a 82 odst. 1 o. s. ř., který je vstřícný k žalobcům a umožňuje zachování podstaty práva na přístup k soudu, a tím i realizaci jejich ústavně zaručeného práva na soudní ochranu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti evidované právnické osoby Arcibiskupství olomoucké, sídlem Wurmova 562/9, Olomouc, zastoupené JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Podkovce 281/10, Praha 4 – Podolí, proti usnesením Nejvyššího soudu ze dne 7. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 4151/2018-156 a ze dne 5. června 2018 č. j. 28 Cdo 4113/2017-120, usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 13. července 2018 č. j. 5 Co 9/2017-131 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. února 2017 č. j. 35 C 16/2016-82, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Olomouci a Krajského soudu v Brně jako účastníků řízení a České republiky – Státního pozemkového úřadu, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3 – Žižkov, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usneseními Nejvyššího soudu ze dne 7. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 4151/2018-156 a ze dne 5. června 2018 č. j. 28 Cdo 4113/2017-120, usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 13. července 2018 č. j. 5 Co 9/2017-131 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 2. února 2017 č. j. 35 C 16/2016-82 bylo porušeno právo stěžovatelky na přístup k soudu, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. listopadu 2019 č. j. 28 Cdo 4151/2018-156 a ze dne 5. června 2018 č. j. 28 Cdo 4113/2017-120, usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 13. července 2018 č. j. 5 Co 9/2017-131 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. února 2017 č. j. 35 C 16/2016-82 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 stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro porušení čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Stěžovatelka podala podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ke Státnímu pozemkovému úřadu, Krajskému pozemkovému úřadu pro Zlínský kraj, (dále jen „pozemkový úřad“) návrh na vydání pozemků, které – jak uvedla – pozbyla majetkovou křivdou ve smyslu uvedeného zákona. Pozemkový úřad rozhodnutím ze dne 15. 12. 2015 č. j. SPÚ 625648/2015/Šeb (sp. zn. SP 15877/2014-95/B.1), doručeným jí dne 21. 12. 2015, vyslovil, že se stěžovatelce pozemky nevydávají. Stěžovatelka se u Krajského soudu v Ostravě dne 19. 2. 2016 žalobou podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“) domáhala nahrazení uvedeného rozhodnutí pozemkového úřadu. Krajský soud v Ostravě jako soud místně nepřislušný postoupil žalobu Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterému byla doručena dne 8. 4. 2016.

3. V návěti uvedeným usnesením krajský soud odmítl stěžovatelčinu žalobu jako opožděnou, neboť nebyla podána (resp. příslušnému soudu doručena) ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu (pozemkového úřadu) podle § 247 odst. 1 o. s. ř. K odvolání stěžovatelky Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 4. 4. 2017 č. j. 5 Co 9/2017-99 změnil usnesení krajského soudu tak, že se žaloba neodmítá. Podle vrchního soudu se nezachování lhůty podle § 57 odst. 3 o. s. ř. *a contrario* vztahuje toliko na příslušnost věcnou, nikoli místní.

4. K dovolání vedlejší účastnice Nejvyšší soud v návěti uvedeným usnesením ze dne 5. 6. 2018 zrušil v předchozím odstavci uvedené usnesení vrchního soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší soud měl na rozdíl od vrchního soudu za to, že pro zachování lhůty k podání žaloby ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, není rozhodné, zda byla podána k soudu nepřislušnému věcně nebo „jen“ místně. Podle Nejvyššího soudu bylo v souladu s jeho konstantní judikaturou i relevantními názory právní nauky podstatné, že lhůta k podání žaloby je zachována tehdy, je-li žaloba doručena věcně i místně příslušnému soudu (po postoupení soudem, k němuž byla žaloba původně podána) ve lhůtě stanovené k podání žaloby.

5. Po kasaci učiněné Nejvyšším soudem rozhodl vrchní soud usnesením napadeným ústavní stížností tak, že se žaloba odmítá. Dovolání stěžovatelky proti tomuto usnesení vrchního soudu Nejvyšší soud odmítl zde napadeným usnesením ze dne 7. 11. 2019 pro nepřípustnost. Uvedl, že v otázce zachování lhůty se vrchní soud ve svém opětovném rozhodnutí neodchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, a poukázal na fakt, že k zachování procesních lhůt není vždy dostačující samo zahájení řízení – na rozdíl od mínění stěžovatelky nelze slučovat účinky podání žaloby v podobě samotného zahájení řízení se zachováním lhůty k jejímu podání. Zatímco pro samo zahájení řízení není příslušnost soudu rozhodná, pro zachování lhůty je stěžejní, byla-li žaloba ve lhůtě doručena věcně i místně příslušnému soudu. Podle Nejvyššího soudu je nutno vycházet pouze ze zákonných ustanovení upravujících lhůty a jejich zachování. Ke stěžovatelkou namítanému porušení čl. 36 odst. 1 Listiny Nejvyšší soud poznamenal, že v odmítnutí žaloby pro její opožděnost lze jen stěží spatřovat zásah do práva na přístup k soudu.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že se Nejvyšší soud v napadených usneseních odchýlil od vlastní dosavadní judikatury a postupoval v rozporu se zákonem a názory obsaženými v komentářové literatuře. Zejména se Nejvyšší soud odchýlil od stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 9. 11. 2011 sp. zn. Cpjn 201/2011 (dále jen „stanovisko“) a nedodržel zákonný postup, podle něhož měl věc předložit k rozhodnutí plénu. Obecné soudy nepřipustně upřely žalobě povahu návrhu na zahájení řízení a nesprávně použily judikaturu, která se váže k opravným prostředkům, a nemůže se ani analogicky uplatnit. Zákon nevylučuje v řízení podle části páté o. s. ř. použití § 82 odst. 1 tohoto zákona ani v § 247 odst. 1 nestanovuje podmínku o určení soudu, kterému je nutné adresovat žalobu tak, aby stanovená lhůta byla zachována, a tak by vylučovala účinky § 82 odst. 1 o. s. ř. K tomu stěžovatelka citovala stanovisko a komentářovou literaturu, z nichž dovodila, že je-li podáním žaloby, byť u nepřislušného soudu, zahájeno řízení s odpovídajícími hmotněprávními i procesními účinky, musela být její žaloba včasná. Taktéž je v rozporu s principy právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu, že Nejvyšší soud vykládá rozhodné právní normy podle občanského soudního řádu odlišně od výkladu srovnatelných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), jak jej podává Nejvyšší správní soud. S tímto faktem se podle stěžovatelky Nejvyšší soud nevypořádal dostatečně, libovolně jej přehlédl a v souvislosti s výše uvedeným odepřel stěžovatelce přístup k soudu.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení, replika stěžovatelky

7. Nejvyšší soud podle svého vyjádření v napadených usneseních neuvedl, že by žaloba v řízení podle části páté o. s. ř. měla povahu opravného prostředku s devolutivními účinky. Argumentace týkající se zachování lhůty k podání opravného prostředku byla užita, jelikož je způsobilá zobecnění a použití i na jím posuzovanou věc. Nejvyšší soud uvedl, že jelikož je lhůta podle § 247 o. s. ř. lhůtou procesní, je zachována, je-li podání nepřislušným soudem před uplynutím dané lhůty předáno příslušnému soudu nebo orgánu, který má povinnost jej příslušnému soudu doručit. Stěžovatelkou zdůrazňovaná myšlenka, že se uvedené vztahuje výhradně ke lhůtám pro podání opravných prostředků, a nikoli jiným procesním lhůtám, nemá oporu v judikatuře dovolacího soudu. Nejvyšší soud naopak § 57 odst. 3 o. s. ř. – včetně souvisejících interpretačních závěrů – vztahuje například i na lhůtu podle § 114b odst. 2 o. s. ř. Nejvyšší soud se v napadených usneseních neodchýlil od své předchozí judikatury, neboť ve stěžovatelkou uvedených rozhodnutích šlo o povahu lhůty k podání žaloby ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, a o otázku, zda je občanské soudní řízení zahájeno podáním žaloby u místně nepřislušného soudu, nikoliv o otázku, zda lze procesní lhůtu pokládat za zachovanou v případě adresování podání nepřislušnému soudu. K poukazu na odlišnosti v řešení srovnatelných problémů Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem Nejvyšší soud s poukazem na některá usnesení Ústavního soudu podotkl, že úkolem Ústavního soudu není sjednocovat judikaturu obecných soudů, není-li žádná ze soupeřících výkladových alternativ sama o sobě neústavní, což podle dovolacího soudu v tomto případě není. Nejvyšší soud navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, případně zamítnuta.

8. Vrchní soud odkázal na odůvodnění svého ústavní stížností napadeného usnesení.

9. Krajský soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

10. Pozemkový úřad se přiklonil k argumentaci a závěrům Nejvyššího soudu. Taktéž podotkl, že rozhodnutí pozemkového úřadu obsahovalo řádné poučení o možnosti podat proti němu žalobu podle části páté o. s. ř., k jejímuž projednání je v prvním stupni příslušný krajský soud. Pozemkový úřad navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

11. Stěžovatelka v replice zejména uvedla, že podání opravných prostředků zpravidla předchází poučení a zákon spojuje s jejich řádným uplatněním požadavek na jejich včasné

doručení i k místně příslušnému soudu. Naopak pro zahájení samotného řízení, tedy před podáním žaloby, poučení o místní příslušnosti absentuje. Povaha lhůty podle § 247 o. s. ř. je údajně pochybná, a proto by se měl soud s ohledem na čl. 4 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny vyvarovat jejího zužujícího výkladu, nebrání-li tomu rovnocenná práva jiného účastníka řízení. Proto je podle stěžovatelky opodstatněná zvýšená ochrana strany, která v předchozím řízení nevystupovala v rovnocenném postavení, tak, aby měla možnost uplatnit právo na soudní ochranu. Stěžovatelka považuje za cynický postup státu, jenž se „nezákonně zmocnil“ jejího majetku, „aby po cca 25 letech od tzv. Sametové revoluce nejprve ve správním řízení vydal rozhodnutí o nevydání pozemků“ a následně odmítl její žalobu za použití výkladu § 247 o. s. ř., který je ve stěžovatelčin neprospěch; tím soudy popřely i zásadu *in favorem restitutionis*. Stěžovatelka konstatovala, že zahájením řízení nastává překážka litispendence, protože je-li řízení zahájeno u místně nepřislušného soudu, který nepřepošle žalobu soudu místně příslušnému ve lhůtě podle § 247 o. s. ř., nemůže žalobce, který by si tuto chybu uvědomil, podat včas žalobu novou k místně příslušnému soudu. Podle stěžovatelky nelze na podání žaloby u místně nepřislušného soudu pohlížet tak, že se rozlišují okamžiky zahájení řízení a zachování lhůty pro podání žaloby. Rozštěpení účinků podání žaloby k místně nepřislušnému soudu vytváří dodatečnou překážku v přístupu k soudu, a má tak vést k upření práva stěžovatelky na projednání žaloby.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 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 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

13. Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad jejich rozhodovací činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatelky.

14. Ústavní soud přezkoumal napadená rozhodnutí a poté, co se seznámil i s podanými vyjádřeními, replikou stěžovatelky a vyžádaným procesním spisem, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Argumentace obsažená v ústavní stížnosti spočívá zejména v odlišném náhledu stěžovatelky na výklad § 57 odst. 3, § 82 odst. 1 a § 247 odst. 1 o. s. ř., na jejich vzájemný vztah, vztah k obsahu stanoviska a průmět do ústavního pořádku. Jelikož jsou všechna napadená rozhodnutí založena na obdobné a jednotnou myšlenkou vedené argumentaci, vztahuje se níže uvedené posouzení Ústavního soudu přiměřeně na všechna z nich.

16. Z předchozí judikatury Ústavního soudu plyne, že právo na přístup k soudu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny zaujímá v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zužující výklad, ani formální interpretační přístupy [viz např. nálezy ze dne 20. 6. 2000 sp. zn. IV. ÚS 103/2000 (N 92/18 SbNU 283) nebo ze dne 1. 6. 1998 sp. zn. II. ÚS 310/97 (N 61/11 SbNU 107)]. Právo na soudní ochranu je porušeno, je-li komukoliv upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu [viz např. nález ze dne 9. 9. 2010 sp. zn. I. ÚS 869/10 (N 192/58 SbNU 701)].

17. Pro nyní souzenou věc je zásadní závěr vyslovený např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2014 sp. zn. II. ÚS 475/13 (129/73 SbNU 941), podle něhož: „Obecné soudy

jsou při použití zákonem stanovených procesních pravidel povinny tato pravidla interpretovat a aplikovat tak, aby dodržely maximy práva na spravedlivý proces vymezené Listinou; musí tedy přihlížet k tomu, že účastník řízení svým podáním sleduje ochranu svých subjektivních práv [...]. Uvedené pak platí tím spíše za situace, pokud postup obecných soudů implikuje tak významný zásah do procesního postavení účastníka řízení, jehož důsledkem je nezvratné odepření meritorního přezkumu podání tohoto účastníka. [...] Obecné soudy [...] jsou při posuzování podání účastníků řízení povinny volit postup vstřícnější k jejich právu na soudní ochranu, resp. k právu na přístup k soudu.“ Bez dalšího však z čl. 36 odst. 1 Listiny neplyne právo na věcné rozhodnutí bez ohledu na splnění procesních podmínek [srov. náleze ze dne 3. 3. 2011 sp. zn. III. ÚS 2671/09 (N 33/60 SbNU 397)].

18. Stěžovatelka představila pohled na podstatu zachování lhůty, kterou podle Nejvyššího soudu zaměnila s institutem „pouhého“ zahájení řízení. Nejvyšší soud konstatoval, že je-li okamžik zahájení řízení spojen s doručením žaloby (i nepřislušnému soudu), neznamená to, že je tím též zachována zákonem stanovená lhůta k jejímu podání. K tvrzenému rozporu napadených usnesení se stanoviskem je třeba uvést, že ve stanovisku Nejvyšší soud mimo jiné výslovně konstatoval, že lhůta stanovená v § 247 odst. 1 o. s. ř. „je zachována, byla-li žaloba alespoň posledního dne lhůty podána u soudu příslušného k občanskému soudnímu řízení [...]“. Citované stanovisko výslovně nepodmiňuje zachování lhůty podáním žaloby k věcně i místně příslušnému soudu, nýbrž soudu nespecifikované příslušnému k civilnímu řízení.

19. Předně se Ústavní soud nemůže ztotožnit s názorem Nejvyššího soudu, že v odmítnutí žaloby pro opožděnost nelze spatřovat zásah do ústavně zaručeného práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tento názor platí jen potud, je-li žaloba posouzena jako opožděná na základě ústavně souladného výkladu příslušných zákonných ustanovení. Není-li tomu tak, anebo není-li alespoň situace nepochybně zřejmá, stává se z posouzení příslušnosti soudu zásadní otázka pro naplnění ústavně zaručeného práva jednotlivce na přístup k soudu a vůbec umožnění výkonu práva na soudní ochranu.

20. Stěžovatelka i další účastníci řízení správně připomínají, že i v řízení podle části páté občanského soudního řádu platí obecné ustanovení § 82 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu. Tímto dnem také nastávají hmotněprávní a procesní účinky, které právní předpisy se zahájením řízení spojují. Zkoumání jak věcné, tak místní příslušnosti přitom nastává již v zahájeném řízení (§ 103 a násl. o. s. ř.). Ani případný negativní závěr o místní příslušnosti soudu, jemuž byla žaloba podána, nemůže mít zpětně vliv na to, zda účinky zahájení nastaly, či nikoli. Obecnými soudy zaujatý výklad by vedl k absurdnímu závěru, že pro nastoupení procesněprávních a hmotněprávních účinků zahájení řízení (např. v podobě zachování lhůty k podání žaloby nebo promlčecí lhůty) je rozhodné, zda (a kdy) soud, jemuž byla žaloba podána, dospěje k závěru o své nepřislušnosti. Při odmítnutí žaloby pro nedodržení lhůty k jejímu podání by se uvedené lhůty fakticky zkracovaly v závislosti na (okamžiku) postoupení žaloby nepřislušným soudem soudu příslušnému.

21. Podle § 82 odst. 3 o. s. ř. je lhůta dokonce zachována, byla-li žaloba správním soudem odmítnuta, neboť šlo o věc, kterou projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, byla-li taková žaloba podána do jednoho měsíce od právní moci usnesení správního soudu. Lze-li podle zákona zhojit i nedostatek pravomoci soudu, jemuž byla žaloba podána, je zjevně nepřiměřeným takový výklad zákona, podle něhož by nebylo možno zhojit nedostatek místní příslušnosti, který je nedostatkem podstatně méně závažným.

22. Zachování lhůty se pojí se samotným okamžikem podání žaloby. Nelze proto na jednu stranu konstatovat, že řízení bylo zahájeno, avšak na druhou stranu mít za to, že lhůta nebyla zachována, aniž by se soudy vyrovnaly s tímto rozparem. Závěr soudů podle napadených usnesení neřeší, co se stane s důsledky zahájení řízení, nebyla-li k zahájení

zachována lhůta. V tento problém ale soudy zaujatý výklad ústí, neboť ty podle napadených usnesení, jinými slovy, rozhodly, že řízení bylo bezpochyby zahájeno, nicméně lhůta, na jejímž zachování je zahájení řízení závislé, zachována nebyla. Jinak řečeno, nelze od sebe oddělit samo zahájení řízení a zachování lhůty k jejímu podání podle § 247 o. s. ř. a tyto dvě otázky posuzovat izolovaně, neboť spolu úzce souvisejí. Ústavně souladným řešením pro zachování mezi práva na přístup k soudu tak může být jen výklad, podle něhož se žaloba považuje za včasnou i tehdy, byla-li podána soudu místně nepřislušnému, anebo situace, v níž je žalobci poskytnuta možnost dodatečného podání žaloby (obdobně jako to stanoví § 82 odst. 3 o. s. ř.).

23. Panují-li okolo řešení otázky zachování lhůty k podání žaloby nejasnosti, nelze je klást za vinu žalobcům, neboť ti jednájí i při (chybném) podání žaloby místně nepřislušnému soudu s důvěrou v zákon, který zachování lhůty nespojuje výslovně pouze s podáním věcně i místně příslušnému soudu. Má-li být procesní úkon učiněn pouze vůči konkrétnímu soudu, zákon to výslovně stanoví. Je jen logické, že nestanoví-li zákon jinak, použije se obecná úprava podle § 57 odst. 3 a § 82 odst. 1 o. s. ř., a to i pro řízení podle části páté téhož zákona a lhůtu podle § 247 odst. 1 o. s. ř., kterážto ustanovení nic neuvádějí o nutnosti podání žaloby věcně i místně příslušnému soudu za účelem zachování lhůty.

24. Argumentace obecných soudů je založena na názoru, že je zásadní rozdíl mezi zahájením řízení a zachováním lhůty pro podání žaloby. Pomíjejí však, že na rozdíl od lhůty k podání opravných prostředků je v daném případě na zahájené řízení zpětně pohlíženo, jako by v podstatě zahájeno nebylo. Zachování lhůty v případě adresování žaloby místně nepřislušnému soudu je pak závislé na postoupení žaloby tímto soudem soudu místně příslušnému. Je-li taková žaloba místně příslušnému soudu postoupena s odstupem v řádu měsíců, jako tomu bylo v posuzované věci, není právu na přístup k soudu poskytována ochrana. O legitimitě daného postupu by šlo uvažovat za situace, v níž by měl soud povinnost žalobu v určité lhůtě doručit soudu příslušnému, případně vyslovit svou nepřislušnost. V opačném případě je právo na přístup k soudu zcela závislé na rychlosti postupu soudu (byť nepřislušného), kterému žalobce (byť nedopatřením) svěřil úkon, jímž se domáhal práva, kterému mají soudy v ústavních mezích poskytovat ochranu. Ztotožnit se lze též s námitkou stěžovatelky, podle níž by za současného výkladu Nejvyššího soudu bránila dodatečnému zahájení řízení u místně příslušného soudu překážka litispendence, přestože by si žalobce po podání žaloby soudu nepřislušnému svůj omyl uvědomil a ještě ve lhůtě k tomu stanovené podal žalobu soudu místně příslušnému.

25. Ústavní soud se přiklání k výkladu učiněnému vrchním soudem v usnesení, jímž změnil napadené usnesení krajského soudu, podle kterého, nerozhodl-li by krajský soud o své místní příslušnosti a v řízení pokračoval, bylo by o věci rozhodnuto příslušným soudem, resp. by takové rozhodnutí nebylo vadné [srov. § 105 odst. 1 a § 205 odst. 2 písm. a) o. s. ř.].

26. K námitce stěžovatelky, že Nejvyšší soud opřel posouzení zachování lhůty podle § 247 odst. 1 o. s. ř. o řešení otázky zachování lhůty k podání opravných prostředků, Ústavní soud dodává, že z ústavněprávního hlediska je podstatné, jak se tato analogie promítla do zachování mezi stěžovatelčina práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Zákon, jemuž je podle čl. 36 odst. 4 Listiny svěřena úprava podmínek a podrobností výkonu práva na soudní a jinou právní ochranu, a výklad takového zákona nesmějí podle čl. 4 odst. 4 Listiny popřít samotnou podstatu daného základního práva. Obecné soudy však napadenými rozhodnutími toto právo stěžovatelky vyloučily.

27. Soudy blíže neodůvodnily, proč by se na věc měl použít způsob posuzování zachování lhůty při podání opravných prostředků, kterému, jak správně poukazuje stěžovatelka, předchází poučení mimo jiné o soudu, jemuž má být podání adresováno. Otázka zachování lhůty k podání odvolání i dovolání je na rozdíl od posuzované věci upravena zvláštními ustanoveními (viz § 204 odst. 1, § 208 odst. 2 a § 240 odst. 2 o. s. ř.); pro podání

dovolání je navíc stanovena povinnost být zastoupen advokátem, která při podání žaloby (k soudu prvního stupně) absentuje, a měla by tak být alespoň částečně kompenzována k žalobcům vstřícným výkladem zákonných ustanovení upravujících zachování lhůty, která připouští více interpretačních závěrů. Platí totiž, že procesní právo nesmí být překážkou meritorního projednání věci a je povinností obecných soudů zajistit každému spravedlivé řízení a o podané žalobě při splnění procesních podmínek věcně rozhodnout. To znamená, že připouští-li právní norma různé výkladové varianty, je ústavně souladný takový postup, který vede k věcnému posouzení žaloby [viz nálezy ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. I. ÚS 2025/19 (N 71/99 SbNU 383) nebo ze dne 6. 3. 2018 sp. zn. IV. ÚS 3359/17 (N 43/88 SbNU 591)]. Z těchto důvodů neobstojí odkaz Nejvyššího soudu a krajského soudu na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 363/05, neboť v předmětné věci šlo o zachování lhůty k podání vyjádření na výzvu soudu podle § 114b odst. 2 o. s. ř., což nemá užší souvislost s příslušností soudu ve vztahu k zachování lhůty k podání žaloby, neboť u odkazovaného případu je již v dané procesní fázi příslušnost soudu potvrzena.

28. Přisvědčit lze stěžovateli též v tom, že mezi náležitosti demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy patří i principy právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu. S těmito postuláty není v souladu, vykládá-li Nejvyšší soud § 82 odst. 1 o. s. ř. odlišně, než jak vykládá Nejvyšší správní soud obsahově shodný § 72 odst. 1 s. ř. s. (např. v rozsudcích ze dne 15. 8. 2008 č. j. 8 As 2/2008-112 nebo ze dne 12. 12. 2017 č. j. 7 Azs 341/2017-26), a to tehdy, vykládá-li Nejvyšší soud příslušné ustanovení v neprospěch žalobců. Požadavek bezrozpornosti právního řádu váže i obecné soudy, protože se s odlišným výkladem nelze vyrovnat toliko konstatováním, že jej soud bere na vědomí, nicméně pro účely civilní soudní praxe nenachází důvody pro odchýlení se od dosavadních závěrů. Naopak je smyslem tohoto principu nevykládat totožné nebo srovnatelné instituty různě, nejsou-li k tomu podstatné důvody, a to i napříč právními odvětvími. Nejvyšší správní soud přitom vyložil institut zachování lhůty v odkazovaných rozhodnutích podstatně vstřícněji k žalobcům a v souladu s výše uvedenými ústavními požadavky.

VI. Závěr

29. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadená usnesení krajského soudu, vrchního soudu a Nejvyššího soudu. Úkolem krajského soudu, vázaného právě vysloveným právním názorem Ústavního soudu, bude ve světle předestřených závěrů opětovně ve věci rozhodnout, a to zejména při zohlednění všech relevantních aspektů ústavně zaručeného práva na přístup k soudu a k žalobcům vstřícného výkladu zachování lhůty k podání žaloby podle části páté o. s. ř. Takto Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Č. 217**Odůvodnění nepoložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie
(sp. zn. I. ÚS 865/20 ze dne 24. listopadu 2020)**

Vrchní soud v Praze pochybil, když se v situaci, kdy stěžovatelka apelovala na eurokonformní výklad nařízení vlády, nezabýval hlouběji tím, zda by v dané věci neměl položit předběžnou otázku. Současně se ani nezabýval tím, zda jsou naplněny důvody, pro které tuto otázku předložit nemusí [k tomu srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2504/10 (N 154/66 SbNU 311)]. Takový postup považuje Ústavní soud za svévolný, a tudíž porušující pravidla spravedlivého procesu, jenž je stěžovatelce garantován čl. 36 odst. 1 Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy a Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti společnosti ALD Automotive, s. r. o., U Stavoservisu 527/1, Praha 10, zastoupené Mgr. Jiřím Melkusem, advokátem, se sídlem Washingtonova 1624/5, Praha 1, proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019 č. j. 103 VSPH 666/2018-67 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 5. 2018 č. j. 56 ICm 4966/2017-33 takto:

I. Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019 č. j. 103 VSPH 666/2018-67 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se ruší.

III. Ve vztahu k rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 5. 2018 č. j. 56 ICm 4966/2017-33 se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I.**

1. Ústavnímu soudu byl dne 23. 3. 2020 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 uvedených rozhodnutí obecných soudů, a to pro jejich rozpor s čl. 36 a 38 Listiny základních práv a svobod.

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. Stěžovatelka přihlásila do insolvenčního řízení vedeného s dlužnicí GEDEM-STAV, a. s., své pohledávky. V rámci přihlášky přihlásila stěžovatelka jako příslušenství i náklady

spojené s uplatněním pohledávek (dále jen „NSUP“) ve výši 1 200 Kč za splatnou pohledávku ve smyslu ustanovení § 3 nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku a veřejných rejstříků právnických a fyzických osob, v platném znění, (dále též jen „nařízení“ či „nařízení vlády“) ve spojení s § 513 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění, a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. 2. 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (dále též jen „směrnice“).

4. V listopadu 2017 byla stěžovatelka vyrozuměna vedlejším účastníkem o tom, že její přihláška ve výši přihlášených NSUP je popřena, neboť NSUP mohou být uznány jen tehdy, byly-li pravomocně přiznány. Stěžovatelka s tímto názorem nesouhlasila, a proto podala incidenční žalobu ke krajskému soudu. V žalobě poukázala na skutečnost, že nárok na zaplacení NSUP vzniká *ex lege* již prodlením dlužníka s příslušnou platbou. V ústavní stížnosti napadeném rozsudku dospěl krajský soud k závěru, že nárok na NSUP má vznikat v okamžiku jakéhokoli „uplatnění“ pohledávky ze strany věřitele. Tím je třeba rozumět např. podání u soudu, podání přihlášky do insolvenčního řízení nebo i zaslání upomínky dlužníkovi. Nařízení spojuje podle krajského soudu NSUP s každou pohledávkou, přičemž platba/faktura nepředstavuje pohledávku. Pohledávkou je třeba rozumět pohledávku se samostatným právním základem, kterým je smlouva. V případě uplatnění několika různých plateb po splatnosti nárok na NSUP se přiznává pouze jedenkrát, pokud předmětné platby vyplývají ze stejného právního základu.

5. Proti rozsudku krajského soudu se stěžovatelka odvolala, přičemž Vrchní soud v Praze se v ústavní stížnosti napadeném rozsudku s právním názorem nalézacího soudu ztotožnil.

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že ve světle shora uvedené směrnice vzniká nárok na NSUP ke každé platbě samostatně v okamžiku počátku prodlení dlužníka, a to i tam, kde platby mají základ ve stejné smlouvě. Nařízení je podle stěžovatelky třeba vykládat s ohledem na účel směrnice, kterou transponuje. Stěžovatelka odkázala na čl. 2 odst. 4 směrnice, který definuje pojem splatná platba. Ustanovení čl. 3 odst. 1 pak vymezuje případy, kdy má vzniknout nárok na úrok z prodlení k platbě, a čl. 6, který nárok na NSUP spojuje s nárokem na zaplacení úroku z prodlení. Z těchto ustanovení stěžovatelka dovozovala, že nárok na zaplacení NSUP je spojen s každou opožděnou platbou. Stěžovatelka je toho názoru, že obecné soudy ignorují povinnost eurokonformního výkladu. Aplikace právního předpisu bez přihlédnutí ke směrnici, kterou daný právní předpis provádí, tj. bez použití eurokonformního výkladu, nemůže být považován za ústavně konformní. Přitom vyvstane-li před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, otázka výkladu Smluv či aktů orgánů Unie, je tento soud povinen obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“). V souvislosti s povinností soudu položit předběžnou otázku SDEU odkázala stěžovatelka na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 (N 6/52 SbNU 57), kde je mimo jiné konstatováno, že za výkon svévolie je považováno i takové jednání soudu poslední instance aplikující normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k SDEU, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře Evropský soudní dvůr (ESD). Vrchní soud v napadeném rozhodnutí sice provedl výklad pojmu „platba“ dle čl. 2 odst. 4 směrnice, nicméně žádným způsobem nerefletoval řadu dalších ustanovení směrnice, na která stěžovatelka v průběhu řízení poukazovala. Stěžovatelka je toho názoru, že v projednávané věci měl vrchní soud povinnost položit SDEU předběžnou otázku. Tím, že ji nepoložil a ani její nepoložení řádně

neodůvodnil, jednal v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

III.

7. Vrchní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatoval, že v situaci, kdy vnitrostátní a unijní právo aplikované na skutkový stav nebylo v rozporu, neshledal odvolací soud důvod k žalobkyní navrhovanému postupu, podle něhož bylo namístě vyřešení předběžné otázky SDEU. Podstatou incidenčního sporu – zjednodušeně řečeno – bylo uplatňování nároků stěžovatelky opíraných o „fakturaci“ nájemného, která jako (smluvní) podmínka splatnosti jednotlivých dílčích pohledávek nenaplnuje současně znak skutkové podstaty úkonu, jež by stěžovatelka měla učinit k uplatnění (vymáhání) pohledávek z jednotlivých leasingových smluv. Důvody, pro které nelze stěžovatelkou vystavené faktury považovat za jí označené jednání, vysvětlil odvolací soud pod body 12 až 15 odůvodnění stížností napadeného rozsudku.

8. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích odkázal na odůvodnění svého ústavní stížností napadeného rozsudku.

9. Společnost GEDEM-STAV, a. s., se vzdala postavení vedlejší účastnice.

10. Stěžovatelka v rámci repliky k vyjádřením obecných soudů zopakovala část své argumentace, a to s důrazem na eurokonformní výklad dotčeného nařízení vlády.

IV.

11. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Stěžovatelka se v projednávané věci domáhá ochrany svých ústavně zaručených práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce dle čl. 36 a 38 Listiny, která byla dotčena v řízení před Vrchním soudem v Praze v důsledku pochybení tohoto soudu, spočívajícího především v neodůvodněném nepředložení předběžné otázky dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

13. Ústavní soud je toho názoru, že sukus ústavní stížnosti se nalézá v tom, jak obecné soudy vyložily a následně aplikovaly nařízení vlády č. 351/2013 Sb. ze dne 16. 10. 2013, kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěrenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích, ve znění pozdějších předpisů, a směrnici Evropského parlamentu a rady č. 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích. Zatímco obecné soudy v souvislosti s přiznáním paušálních nákladů spojených s uplatněním pohledávky zastávají ten názor, že je lze nárokovat jen za každou jednotlivou smlouvu, nikoliv za každou vystavenou fakturu či splátku, stěžovatelka je názoru opačného, přičemž odkazuje na znění shora uvedené směrnice a dožaduje se eurokonformního výkladu (srov. např. její podání na č. I. 57).

14. Ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 1009/08 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. Přesto Ústavní soud nemůže zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na komunitární právo [sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (154/2006 Sb.; N 50/40 SbNU 443)].

15. Přestože položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2504/10 (N 154/66 SbNU 311)]. Je totiž třeba mít na zřeteli fakt, že předpokladem oprávnění podat ústavní stížnost je vyčerpání všech prostředků, které zákon k ochraně stěžovatelova práva poskytuje

(§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, vyložený judikaturou Ústavního soudu tak, že oním „prostředkem“ je míněn jakýkoli prostředek – tj. žaloba apod., nejen čistě procesně chápaný opravný prostředek v rámci konkrétního řízení – viz např. sp. zn. II. ÚS 722/05, I. ÚS 575/06, II. ÚS 1036/07, dostupné na <https://nalus.usoud.cz>). O porušení práva na zákonného soudce půjde v případě aplikace komunitárního práva tehdy, kdy český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky, které poskytuje podústavní právo) nepoloží předběžnou otázku ESD svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Ze spojení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny vyplývá, že státní moc je nutno uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, a to za současného šetření podstaty a smyslu základních práv a svobod. Pokud se tomu tak neděje, představuje jednání či akt státní moci svévoli.

16. Ve shora citovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že za výkon svévole považuje i takové jednání soudu poslední instance aplikujícího normy komunitárního práva, které zcela opomene položit si otázku, zda by měl soud vznést předběžnou otázku k ESD, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře ESD. Jinými slovy, jde o případ, kdy soud nebere vůbec v potaz pro něj závaznou existenci kogentní úpravy obsažené v článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Pouhý názor soudu, že výklad daného problému považuje za zřejmý, nelze za řádné odůvodnění považovat; zejména takové konstatování nestačí v situaci, kdy je názor soudu oponován účastníkem řízení. Nedostatečné je rovněž to odůvodnění, které řádně nevysvětlí, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu komunitární právní normy. Případům, kdy není třeba pokládat předběžnou otázku, se věnoval Ústavní soud souhrnně např. ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 3432/17 (N 153/90 SbNU 483). Je pravda, že v projednávané věci nebyl ze strany stěžovatelky vznesen přímý požadavek na položení předběžné otázky, nicméně z jejích podání je zřejmé, že se domáhala eurokonformního výkladu, a bylo tedy na obecných soudech, aby se s touto její argumentací podrobně vypořádaly.

17. Ústavní soud netvrdí, že by v projednávané věci měla být položena ESD předběžná otázka, ovšem je na obecných soudech, aby svůj výklad nařízení vlády řádně odůvodnily, a to ve světle související směrnice. Při svém výkladu by přitom neměly odhlížet od v preambuli se zrcadlícího účelu, jehož mělo být směrnicí dosaženo. V souvislosti s nepřiznáním tzv. souvisejících nákladů s jednotlivými splátkami se nabízí úvaha o tom, zda by bylo účelu směrnice dosaženo v případě, kdy by jednou paušální náhradou bylo pokryto opožděné placení za několik desítek splátek, vycházející z jedné smlouvy. Oproti tomu je třeba vyvážit i ty situace, kdy by dílčí dlužné splátky byly nižší než paušální náhrada podle nařízení vlády a kdy by oprávněně vznikala otázka o proporcionalitě takové sankce spojené s nezaplacením jednotlivé dílčí splátky. Obecné soudy by se měly nově věnovat nejen tomu, zda lze náhradou nákladů spojených s vymáháním zatížit jednotlivé splátky (k tomu srov. např. čl. 22 preambule nebo čl. 5 směrnice), ale též vztahu mezi úrokem a náhradou, jak to má na mysli čl. 6 odst. 1 směrnice, či tomu, kdy lze příslušnou platbu považovat za opožděnou, a kdy tedy účastníkovi smlouvy náleží náhrada podle § 3 nařízení vlády.

18. Z výše vyložených důvodů má Ústavní soud za to, že Vrchní soud v Praze pochybil, když se v situaci, kdy stěžovatelka apelovala na eurokonformní výklad nařízení vlády, nezabýval hlouběji tím, zda by v dané věci neměl položit předběžnou otázku. Současně se ani nezabýval tím, zda jsou naplněny důvody, pro které tuto otázku předložit nemusí (k tomu srov. např. náleze sp. zn. II. ÚS 2504/10). Takový postup považuje Ústavní soud za svévolný, a tudíž porušující pravidla spravedlivého procesu, jenž je stěžovatelce garantován čl. 36 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomu, že povinnost předložit spornou otázku týkající se komunitárního práva stíhá především soud, proti jehož rozhodnutí není dán dostupný opravný prostředek, a veden zásadou minimalizace zásahů do činností obecných soudů, Ústavní soud zrušil jen ústavní stížností napadený rozsudek vrchního soudu.

19. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl tak, že rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019 č. j. 103 VSPH 666/2018-67 zrušil. Vrchní soud se bude věci opětovně zabývat a z toho důvodu Ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 28. 5. 2018 č. j. 56 ICm 4966/2017-33 v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost.

Č. 218**Právo na právní pomoc a nárok na bezplatné zastoupení zvláště zranitelné oběti****(sp. zn. III. ÚS 2842/20 ze dne 24. listopadu 2020)**

Se základním právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod není slučitelný takový výklad ustanovení § 51a trestního řádu, podle kterého zásadním předpokladem pro to, aby poškozené dovolávající se postavení zvláště zranitelné oběti a zastoupené zmocněncem byly přiznány vůči státu náklady na její zastoupení, je předchozí rozhodnutí, že poškozená má nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. Zmocněnec zvláště zranitelné oběti proto může vyúčtovat státu náklady právního zastoupení i po skončení trestního řízení, a to návrhem podaným přímo orgánům činným v trestním řízení, který vedl řízení v době, kdy zastupování poškozeného skončilo. Obsahem tohoto návrhu přitom může být i pouze vyúčtování nákladů právního zastoupení zvláště zranitelné oběti. Pokud obecný soud dospěje k závěru, že je namístě poškozeného považovat za zvláště zranitelnou oběť, má povinnost přiznat mu nárok na bezplatné právní zastoupení.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Anny S. (jedná se o pseudonym), zastoupené Mgr. Petrem Melicharem, advokátem, se sídlem Zrzavého 9, Jihlava, směřující proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 17. 7. 2020 č. j. 14 To 177/2020-294, za účasti Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích - pobočky v Táboře ze dne 17. 7. 2020 č. j. 14 To 177/2020-294 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto usnesení se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení**

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující i ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatelka proti v záhlaví citovanému usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře, neboť má za to, že jím došlo

k porušení jejího základního práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Jak se podává z ústavní stížnosti a z obsahu napadeného rozhodnutí, v řízení vedeném u Okresního soudu v Pelhřimově (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 7 T 64/2018, v němž stěžovatelka vystupovala jako poškozená, byl prostřednictvím jejího právního zástupce podán návrh na přiznání náhrady nákladů zmocněnce poškozené jako zvlášť zranitelné oběti podle ustanovení § 2 odst. 4 písm. d) zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obětech trestných činů“) s odůvodněním, že poškozená stěžovatelka má podle ustanovení § 51a odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“) nárok na bezplatnou právní pomoc zmocněnce. Současně bylo navrženo, aby okresní soud ve smyslu ustanovení § 151 odst. 3 trestního řádu ve spojení s ustanovením § 151 odst. 6 téhož zákona vydal po přezkoumání správnosti účtované částky usnesení, kterým se právnímu zástupci přiznává vůči státu nárok na odměnu dle přiloženého vyúčtování nákladů souvisejících se zastupováním stěžovatelky ve výši 32 516 Kč.

3. Okresní soud o tomto návrhu rozhodl usnesením ze dne 26. 7. 2019 č. j. 7 T 64/2018-253 tak, že odsouzenému uložil povinnost nahradit stěžovateli náklady potřebné k účelnému uplatnění jejího nároku na náhradu nemajetkové újmy, a to ve výši 27 264,60 Kč.

4. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře (dále též jen „krajský soud“) ze dne 9. 9. 2019 č. j. 14 To 216/2019-267 bylo shora uvedené usnesení okresního soudu k trestní stížnosti stěžovatelky podle ustanovení § 149 odst. 1 písm. b) trestního řádu v celém rozsahu zrušeno a okresnímu soudu bylo přikázáno, aby o věci znovu jednal a rozhodl. Krajský soud dospěl k závěru o nesprávnosti trestní stížností napadeného usnesení, a to především v tom směru, že okresní soud rozhodl o něčem jiném, než bylo v návrhu požadováno.

5. Okresní soud následně usnesením ze dne 19. 6. 2020 č. j. 7 T 64/2018-271 návrh na přiznání náhrady nákladů zmocněnce poškozené jako zvlášť zranitelné oběti zamítl.

6. Ke stížnosti stěžovatelky ve věci rozhodoval krajský soud, který ji ústavní stížností napadeným usnesením jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud potvrdil závěry okresního soudu, že zásadním předpokladem pro to, aby poškozené stěžovateli zastoupené zmocněncem byly přiznány vůči státu náklady na její zastoupení, je předchozí rozhodnutí o tom, že poškozená má ve smyslu ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. Žádné takové rozhodnutí však nebylo v posuzované věci vydáno, resp. stěžovatelka v tomto ohledu ani nepodala příslušný návrh.

II. Argumentace stěžovatelky

7. S uvedenými závěry krajského soudu se stěžovatelka neztotožnila a napadá je ústavní stížností, v níž se především dovolává porušení zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva, když poukazuje na jiná rozhodnutí obecných soudů, včetně samotného Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře, v nichž byl vysloven zcela odlišný – a z jejího pohledu jedinečně správný – právní názor.

8. Stěžovatelka tak fakticky uplatňuje obdobnou argumentaci, jakou použila již v průběhu předchozího řízení, když s odkazem na odlišnou rozhodovací praxi obecných soudů opakuje, že zvlášť zranitelné oběti mají nárok na bezplatnou právní pomoc dle ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu přímo ze zákona, aniž by tedy bylo potřeba o tom jakkoliv rozhodovat. Stěžovatelka dále namítá, že „soudy bylo též opakovaně rozhodováno o přiznání odměny související se zastupováním poškozených, a to jak osob mladších 18 let, tak i osob [považovaných] za zvlášť zranitelné oběti, aniž by před tím byl podán návrh dle § 51a odst. 3 trestního řádu“.

III. Vyjádření účastníka řízení

9. K ústavní stížnosti se na výzvu Ústavního soudu vyjádřil krajský soud, který však pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

10. S ohledem na okolnost, že toto vyjádření neobsahovalo nové skutečnosti, o něž by se Ústavní soud při svém rozhodování opíral a k nimž by se stěžovatelka nevyjádřila již v samotné ústavní stížnosti, nezasílal Ústavní soud vyjádření stěžovatelce k replice, jelikož by to bylo zjevně neúčelné.

IV. Posouzení věci Ústavním soudem

11. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníka dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Podstatou nyní projednávané ústavní stížnosti je otázka, zda má zvlášť zranitelná oběť právo na bezplatnou právní pomoc poskytovanou zmocněncem automaticky, nebo zda tento nárok vzniká teprve na základě rozhodnutí vydaného trestním soudem k návrhu této osoby.

IV. a) Obecná východiska přezkumu

13. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že již v minulosti potvrdil ústavní rozměr práva účasti poškozeného v trestním řízení, včetně z něj odvozeného práva požadovat náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s přibráním zmocněnce, a to i v případech, kdy dojde k podmíněnému zastavení trestního stíhání [srov. nález sp. zn. I. ÚS 825/20 ze dne 29. 9. 2020 (N 193/102 SbNU 201); veškerá judikatura Ústavního soudu je dostupná z <https://nalus.usoud.cz>]. Ústavní soud v této souvislosti současně uvedl, že účast poškozeného v trestním řízení má již sama o sobě satisfakční funkci, i kdyby v něm nebyl uplatněn žádný nárok v adhezním řízení. Ohledně náhrady nákladů poškozeného se proto nemohou bez dalšího uplatnit omezení ústavního přezkumu tzv. bagatelních a „nákladových“ věcí, neboť tato náhrada nepředstavuje pouze příslušenství pohledávky, již poškozený v adhezním řízení uplatňuje, ale samostatný nárok poškozeného, který slouží k zajištění jeho veřejného subjektivního práva k účasti na trestním řízení [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 32/16 ze dne 8. 8. 2017 (N 139/86 SbNU 369; 345/2017 Sb.), bod 73, nebo shora citovaný nález sp. zn. I. ÚS 825/20, bod 21].

14. Při posuzování nároku poškozených na náhradu nákladů vzniklých přibráním zmocněnce jsou tedy obecné soudy povinny vzít v úvahu, že z ochranné funkce státu plynoucí z ústavních kautel práva na soudní ochranu zakotvených v hlavě páté Listiny vyplývá nejen právo osoby poškozené trestným činem na uplatnění jejích práv samotnou účastí v trestním řízení, nýbrž i právo na zajištění jejích účinného hájení, a to včetně práva požadovat náhradu nákladů s tím spojených [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 3555/19 ze dne 28. 7. 2020 (N 156/101 SbNU 89), bod 19].

15. Tyto závěry byly nicméně formulovány v kontextu případů, v nichž se poškozený domáhal náhrady nákladů vzniklých přibráním zmocněnce vůči odsouzenému. Okolnosti nyní posuzované věci jsou však odlišné, neboť stěžovatelka zde uplatňuje s odkazem na své tvrzené postavení zvlášť zranitelné oběti nárok na bezplatné právní zastoupení dle ustanovení § 51a trestního řádu, tedy dovolává se zastoupení, jehož náklady nese stát, který může teprve následně ve smyslu ustanovení § 154 odst. 3 trestního řádu požadovat regresní náhradu po odsouzeném.

16. Ústavní soud proto ke shora uvedeným obecným východiskům ústavního přezkumu nyní posuzované věci dodává, že právo na právní pomoc v řízení před soudy, jakož i jinými státními orgány či orgány veřejné správy sice náleží dle čl. 37 odst. 2 Listiny každému, tedy i poškozenému v trestním řízení, Listina však současně nehovoří o bezplatnosti této právní pomoci, což znamená, že právo poškozeného na bezplatnou právní pomoc lze odvodit toliko z předpisů podústavního práva, konkrétně z ustanovení § 51a trestního řádu, jež konkretizuje

a vymezuje podmínky a způsob uplatnění tohoto práva. Ústavodárce ostatně obdobně (a v tomto případě výslovně) konstruuje rovněž právo na bezplatnou právní pomoc obhájce obviněného v trestním řízení (srov. čl. 40 odst. 3 Listiny).

17. Ústavní soud v této souvislosti ustáleně připomíná, že jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky) není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je proto Ústavní soud oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem.

18. Ústavní soud však na druhé straně zdůrazňuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. Takovou výjimečnou situaci ve shora naznačeném smyslu je rovněž situace, kdy dojde ke svévolné aplikaci podústavního práva ze strany obecného soudu, jíž schází smysluplné odůvodnění, resp. propojení s ústavně chráněným účelem. Pojem svévole přitom zdejší soud ustáleně vykládá ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy. Právě svévolné aplikace ustanovení § 51a trestního řádu se v nyní posuzovaném případě dovolává též stěžovatelka.

19. Ústavní soud dále uvádí, že již dříve a opakovaně akcentoval význam principu předvídatelnosti práva, úzce souvisejícího s principem právní jistoty, jenž je nutným předpokladem obecné důvěry občanů v právo a systém soudů [obdobně z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) srov. např. rozsudek ve věci *Štefánica a ostatní proti Rumunsku* ze dne 2. 2. 2011, č. stížnosti 38155/02, bod 38]. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce, a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v instituce právního státu totiž krom kvality psaných právních pravidel ovlivňuje i to, jakým způsobem je vykládají státní orgány aplikující právní pravidla – především soudy [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 334/11 ze dne 26. 11. 2012 (N 194/67 SbNU 329)]. Právní jistota představuje faktor, který je nutné zohlednit při přezkoumávání postupů státních orgánů – je totiž základním (materiálním) prvkem právního státu [srov. rozsudek ESLP ve věci *Beian proti Rumunsku* (č. 1) ze dne 6. 3. 2008, č. stížnosti 30658/05, bod 39]. Jinými slovy, jedním ze základních smyslů práva jako takového je řídit nejrůznější škálu lidské činnosti. Pokud proto soudy či jiné orgány veřejné moci aplikují právo nepředvídatelně, znemožňují tím jednotlivci vést život v souladu s požadavky právního řádu. Jednotlivec má totiž právo na dobrou víru v akty veřejné moci, jimž svědčí presumpce správnosti [srov. nález sp. zn. II. ÚS 216/18 ze dne 2. 4. 2019 (N 48/93 SbNU 155), bod 22, nebo nález sp. zn. I. ÚS 825/20 ze dne 29. 9. 2020, bod 18].

20. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že rozdílná rozhodovací praxe soudů o totožných věcech je zásadně nežádoucí [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2571/16 ze dne 8. 11. 2016 (N 214/83 SbNU 391)], neboť materiální právní stát je vystaven mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád [srov. nález sp. zn. II. ÚS 3236/18 ze dne 9. 4. 2019 (N 56/93 SbNU 251)]. Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně [srov. nález sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455)]. Ústavní soud v minulosti též opakovaně zdůraznil, že rovnost v právech, vyplývající z čl. 1 věty první Listiny, zakládá právo na

předvídatelné rozhodování v obdobných případech, čímž vylučuje libovůli při aplikaci práva [srov. nález sp. zn. II. ÚS 550/18 ze dne 22. 5. 2018 (N 101/89 SbNU 503)]. Ústavní soud nepřehlédl, že shora citovaná náleзовá judikatura se dotýká převážně věcí rozhodovaných v občanskoprávním řízení, je však toho názoru, že předestřené nosné závěry lze aplikovat rovněž v kontextu nyní posuzovaného případu.

21. Ústavní soud současně zohledňuje důraz kladený na ochranu obětí domácího násilí, jakožto svébytné kategorie zvláště zranitelných obětí. Zvláštní zranitelnost obětí domácího násilí a s tím spjatá potřeba aktivní účasti státu na jejich ochraně je akcentována v řadě mezinárodních dokumentů a je též pevně zakotvena v rozhodovací praxi ESLP (srov. např. rozsudek ve věci *Bevacqua a S. proti Bulharsku* ze dne 12. 6. 2008, č. stížnosti 71127/01, body 64–65, rozsudek ve věci *Opuz proti Turecku* ze dne 9. 9. 2009, č. stížnosti 33401/02, body 72–86 a 132, rozsudek ve věci *Hajduová proti Slovensku* ze dne 30. 11. 2010, č. stížnosti 2660/03, bod 46, nebo rozsudek ve věci *Barsova proti Rusku* ze dne 22. 10. 2019, č. stížnosti 20289/10, bod 27).

22. Ačkoliv si je zdejší soud vědom, že státy požívají poměrně široké míry uvážení, zda a za jakých podmínek poskytnou obětem trestných činů přístup k bezplatnému či za sníženou odměnu poskytovanému právnímu zastoupení, z instrumentů přijatých na mezinárodní úrovni lze zřetelně dovodit, že by možnost bezplatného právního zastoupení měla být dána právě obětem domácího násilí [srov. např. Obecné doporučení č. 35 Výboru pro odstranění diskriminace žen (dále jen „CEDAW“) ze dne 26. 7. 2017, bod 31, Obecné doporučení č. 33 ze dne 3. 8. 2015, bod 37, a Obecné doporučení č. 28 ze dne 16. 12. 2010, bod 34, včetně navazující rozhodovací praxe – srov. např. názor ve věci *S. T. proti Rusku* ze dne 8. 4. 2019, bod 11(iv)].

23. Ústavní soud přitom podotýká, že ačkoliv je výklad podáváný mezinárodními parajudiciálními orgány (výbory) právně nezávazný, což je ve vztahu ke shora odkazovaným dokumentům CEDAW patrné již z pouhé jejich doporučující formy, nelze jej jednoduše přehlédnout, neboť jde o výklad autoritativní, poskytovaný orgánem, který státy zřídily za účelem posílení ochrany žen před diskriminací ve smyslu čl. 1 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (čl. 1, č. 62/1987 Sb.). Vysokou relevanci závěrů a doporučení přijatých CEDAW navíc dokládá i skutečnost, že je často přebírá též ESLP (z nedávné doby srov. např. rozsudek ve věci *Tërshana proti Albánii* ze dne 4. 8. 2020, č. stížnosti 48756/14, bod 157). Lze tak shrnout, že Ústavní soud a stejně tak ostatní orgány veřejné moci musí tento právně nezávazný a doporučující, leč autoritativní výklad právně závazného zákazu diskriminace žen vzít v úvahu [srov. nález sp. zn. I. ÚS 860/15 ze dne 27. 10. 2015 (N 191/79 SbNU 161), bod 59].

IV. b) Aplikace obecných východisek na nyní posuzovaný případ

24. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelka se v ústavní stížnosti dovolává svévolné aplikace podústavního práva (konkrétně ustanovení § 51a trestního řádu ve spojení s § 2 odst. 4 zákona o obětech trestných činů), tvrzeně plynoucí ze závěru krajského soudu, že zásadním předpokladem pro to, aby poškozené stěžovatelce zastoupené zmocněncem byly přiznány vůči státu náklady na její zastoupení, je předchozí rozhodnutí o tom, že poškozená má ve smyslu ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. S ohledem na shora předestřená obecná východiska ústavního přezkumu je nezbytné alespoň stručně vymezit základní teze a vývoj právní úpravy obsažené v trestním řádu.

25. Pro přiznání nároku na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně nebo za sníženou odměnu v dikci ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu musí být vždy kumulativně splněno více zákonných podmínek, přičemž společným předpokladem pro přiznání tohoto nároku je nemajetnost poškozeného. O nároku na právní pomoc poskytovanou

zmocněncem bezplatně nebo za sníženou odměnu lze rozhodnout pouze na základě návrhu poškozeného dle ustanovení § 51 odst. 3 trestního řádu, z čehož plyne, že poškozenému nelze daný nárok přiznat z úřední povinnosti, byť by jeho důvodnost přímo plynula z výsledků zajištěných a provedených důkazů.

26. Podle stavu právní úpravy účinné do 31. 3. 2017 měl dle ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně, a to mj. i bez splnění shora vyžadované podmínky nemajetnosti, s výjimkou trestného činu zanedbání povinné výživy rovněž poškozený mladší osmnácti let. Z komentářové literatury se přitom podává, že ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu zakládalo automatický nárok, jenž nepodléhal žádnému posouzení či rozhodnutí ze strany soudu. Přiznání tohoto nároku tedy nebylo podmíněno podáním jakéhokoli předchozího návrhu ze strany poškozeného, popř. jeho zmocněnce, zákonného zástupce nebo opatrovníka, o kterém by bylo třeba jakkoli soudem rozhodnout (srov. DURDÍK, Tomáš. Zmocněnec nemajetného poškozeného a poškozeného dítěte. In: Drašík, Antonín, Fenyk, Jaroslav a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 435, bod 18). Zmocněnec nezletilého poškozeného přitom mohl vyúčtovat státu náklady právního zastoupení i po skončení trestního řízení, a to návrhem podaným přímo orgánu činnému v trestním řízení, který vedl řízení v době, kdy zastupování poškozeného skončilo (srov. ŠÁMAL, Pavel. Zmocněnec nemajetného poškozeného a poškozeného dítěte. In: Šámal, Pavel a kol. Trestní řád I. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 595). Obsahem tohoto návrhu tedy bylo toliko vyúčtování nákladů právního zastoupení nezletilého poškozeného, přičemž nárok na jejich náhradu vůči státu vyplýval automaticky přímo ze zákona.

27. Zvlášť zranitelné oběti byly zařazeny mezi beneficienty bezplatné právní pomoci prostřednictvím zákona o obětech trestných činů, novelizujícího mj. rovněž trestní řád. Dle právní úpravy účinné do 31. 3. 2017 byla tato kategorie obětí zahrnuta do ustanovení § 51a odst. 1 trestního řádu. Nárok na bezplatné právní zastoupení bylo tudíž i u zvlášť zranitelných obětí nutné uplatnit návrhem, o němž bylo samostatně rozhodováno soudem.

28. Pro Ústavní soud je však zásadní, že novelizací trestního řádu provedenou zákonem č. 56/2017 Sb., účinnou od 1. 4. 2017, jež tvoří právní rámec použitelný v nyní posuzované věci, byly zvlášť zranitelné oběti zařazeny vedle mladistvých poškozených do ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu.

29. S přihlédnutím k naznačenému legislativnímu vývoji předmětného ustanovení § 51a trestního řádu se závěr, že zásadním předpokladem pro to, aby poškozené stěžovatelce dovolávající se postavení zvlášť zranitelné oběti a zastoupené zmocněncem byly přiznány vůči státu náklady na její zastoupení, je předchozí rozhodnutí, že poškozená má ve smyslu ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně, jeví jako neudržitelný, svévolný a odchylovající se od zákonem stanoveného a právní doktrínou konsensuálně akceptovaného významu, a tedy v konečném důsledku protiústavní.

30. Ze shora předestřené rozboru ustanovení § 51a trestního řádu totiž jednoznačně vyplývá, že přeražením kategorie zvlášť zranitelných obětí do druhého odstavce předmětného ustanovení sledoval zákonodárce zcela konkrétní cíl posílení ochrany zvlášť zranitelných obětí. Oproti právnímu stavu účinnému do 31. 3. 2017 tudíž není nutné, aby o nároku na bezplatnou právní pomoc bylo rozhodováno samostatně proti návrhu podanému zvlášť zranitelnou obětí, neboť tento nárok, jenž plyne automaticky přímo ze zákona, musí být obecnými soudy přiznán z úřední povinnosti. Zmocněnec zvlášť zranitelné oběti tedy může vyúčtovat státu náklady právního zastoupení i po skončení trestního řízení, a to návrhem podaným přímo orgánu činnému v trestním řízení, který vedl řízení v době, kdy zastupování poškozeného skončilo. Obsahem tohoto návrhu přitom může být i pouze vyúčtování nákladů právního zastoupení zvlášť zranitelné oběti. Pokud obecný soud dospěje k závěru, že je

namísteť poškozeného považovat za zvlášť zranitelnou oběť, má povinnost přiznat mu nárok na bezplatné právní zastoupení.

31. Řečeno jinak, postup krajského soudu odpovídal stavu právní úpravy trestního řádu účinné do 31. 3. 2017, což je ovšem v nyní posuzované trestní věci, v níž byly úkony trestního řízení zahájeny dne 28. 1. 2018 (srov. spis, č. 1. 1), nepřipustné. Ústavní soud se proto ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že nárok na přiznání bezplatné právní pomoci vzniká v případě zvlášť zranitelné oběti automaticky, není tudíž nutné podávat specifický návrh, o němž by bylo rozhodováno samostatně. Tento závěr je ostatně podpořen rovněž interně systematickým argumentem: jak se totiž podává z ustanovení § 51a odst. 6 trestního řádu (ve znění účinném do 30. 9. 2020), proti usnesení podle odstavců 1, 4 a 5 je přípustné podání stížnosti, která má odkladný účinek. V citovaném ustanovení však chybí možnost podání stížnosti proti usnesení podle odst. 2, což lze vysvětlit jediňe tak, že podle ustanovení § 51a odst. 2 se žádná rozhodnutí nevydává, neboť – řečeno ještě jednou – nárok na přiznání bezplatného právního zastoupení vzniká automaticky.

32. V kontextu nyní posuzovaného případu to konkrétně znamená, že krajský soud nemohl návrh (ze dne 5. 6. 2019) na přiznání náhrady nákladů zmocněnce poškozené jako zvlášť zranitelné oběti podle ustanovení § 2 odst. 4 písm. d) zákona o obětech trestných činů zamítnout s odůvodněním, že v předchozím (ke dni 8. 4. 2019) již pravomocně skončeném trestním řízení nebylo vydáno rozhodnutí, že poškozená stěžovatelka má nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně. Právě naopak, krajský soud měl při posouzení návrhu stěžovatelky, jehož obsahem bylo vyúčtování nákladů právního zastoupení zmocněncem, kterýžto návrh byl navíc podán bez zbytečného odkladu po pravomocném skončení dané trestní věci, povinnost „předběžně“ posoudit, zda je namísteť považovat stěžovatelku za zvlášť zranitelnou oběť, a v případě kladného závěru jí následně přiznat nárok na bezplatné právní zastoupení, a tedy rozhodnout o náhradě účelně vynaložených nákladů právního zastoupení zmocněncem. Je rovněž vhodné poznamenat, že o náhradě nákladů poškozených v trestním řízení nemůže být rozhodováno v řízení ve věcech občanskoprávních (srov. shora citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 32/16, bod 72), poškozená tudíž neměla jinou možnost než domáhat se náhrady nákladů právního zastoupení v nyní posuzovaném trestním řízení.

33. Ústavní soud rovněž nepřehlédl, že stěžovatelka v průběhu řízení krajský soud upozornila na příklady odlišné – a vzhledem ke shora uvedenému též správné – praxe. Tyto její odkazy nicméně krajský soud odmítl strohým konstatováním, že se s nimi neztotožňuje, a nepřiměly jej korigovat jeho vlastní názor (srov. usnesení krajského soudu, body 17–18).

34. Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že soudy prvního a druhého stupně nedisponují obdobně účinným nástrojem sjednocování judikatury jako dovolací soud [srov. ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů; je vhodné poznamenat, že rozhodnutí dle ustanovení § 51a trestního řádu nelze napadnout dovoláním, tudíž zde není ani vytvořen procesní prostor pro uplatnění sjednocovací funkce Nejvyššího soudu]. Požadavek právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování je však nutné přiměřeně aplikovat i na rozhodování obecných soudů nižších stupňů.

35. Nejde tedy o to, že by se krajský soud nemohl od existující judikatury nikdy odklonit, nicméně pokud tak učiní, tento odklon právě ve vztahu k již existující judikatuře – natož pak k judikatuře vlastního soudu – by měl přesvědčivě vysvětlit, k čemuž však v nyní posuzovaném případě nedošlo. Zvláště za situace, kdy stěžovatelka krajskému soudu plnění požadavku na předvídatelnost soudního rozhodování „ulehčila“ tím, že mu sama předložila rozhodnutí obecných soudů v prakticky totožných věcech, kdy bylo o nárocích na bezplatnou

právní pomoc rozhodnuto způsobem uvedeným výše, se měl krajský soud důsledně vypořádat s odlišnou argumentací, které se stěžovatelka dovolávala.

36. Ústavní soud závěrem podotýká, že krajský soud nezohlednil svébytné postavení stěžovatelky jakožto oběti domácího násilí. Jak vyplývá ze shora uvedených obecných východisek nyní posuzovaného případu, stát, a tedy i orgány činné v trestním řízení mají přes doporučující povahu mezinárodněprávní regulace působit především směrem k extenzivnímu poskytování bezplatného právního zastoupení obětí domácího násilí, a tedy nikoliv – jako v nyní posuzovaném případě – směrem opačným, jenž přístup obětí domácího násilí k bezplatné právní pomoci ztěžuje. Zranitelné postavení stěžovatelky jako oběti domácího násilí přitom bylo v průběhu řízení vzato na vědomí (srov. usnesení okresního soudu, č. j. 7 T 64/2018-271, s. 3), nicméně nebyly z něj vyvozeny jakékoliv pro stěžovatelku příznivé a žádoucí právní důsledky.

V. Závěr

37. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že pokud Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře v ústavní stížnosti napadeném usnesení dospěl k závěru, že předpokladem pro to, aby poškozené stěžovatelce zastoupené zmocněncem byly přiznány vůči státu náklady na její zastoupení, je předchozí rozhodnutí o tom, že poškozená má ve smyslu ustanovení § 51a odst. 2 trestního řádu nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně, zatížil své rozhodnutí protiústavním deficitem, v jehož důsledku došlo k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

38. Úkolem krajského soudu bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán shora vysloveným právním názorem Ústavního soudu.

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

Č. 219**Posouzení přípustnosti dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu a právo na přístup k soudu
(sp. zn. III. ÚS 2891/20 ze dne 24. listopadu 2020)**

Mají-li žalobou uplatněné nároky na peněžité plnění společný skutkový základ, který se odlišuje pouze v tom, k jakému období měly vzniknout, pak na ně nelze pro účely posouzení, zda není dán důvod nepřipustnosti dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“), nahlížet izolovaně. V tomto ohledu musí být v maximální míře respektován předmět řízení, jak jej vymezil žalobce a jak o něm v době vydání rozsudku rozhodoval odvolací soud. Pakliže Nejvyšší soud při rozhodování o dovolání nezohlednil takto vymezený předmět řízení, jenž spočíval v peněžitém plnění převyšujícím částku 50 000 Kč, a z tohoto důvodu shledal dovolání v celém rozsahu nepřipustným, postupoval v rozporu s § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Odepření přístupu tohoto žalobce k dovolacímu soudu mělo za následek porušení jeho základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Radovana Suchánka o ústavní stížnosti Jana Staňka, zastoupeného Mgr. Jiřím Švehlou, advokátem, sídlem Pštrossova 1925/6, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1249/2020-103, za účasti Nejvyššího soudu jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva spravedlnosti, sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1249/2020-103 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci**

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 9. 10. 2020, navrhuje stěžovatel zrušení v záhlaví uvedeného usnesení z důvodu tvrzeného porušení jeho základního práva na soudní ochranu podle 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.

II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatel se žalobou domáhal, aby mu vedlejší účastnice zaplatila částku 396 870,66 Kč jako náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem notářky, která

si jako soudní komisařka neopatřila údaje potřebné pro zjištění všech dědiců zůstavitele – stěžovatelova otce. Místo toho vycházela jen ze sdělení manželky a ostatních dětí zůstavitele, které o stěžovateli nevěděly. Částka 20 921,66 Kč měla odpovídat hodnotě dědictví (jedné pětině obvyklé ceny majetku zůstavitele po odečtení podílu na jeho dlužích), kterou by stěžovatel získal, bylo-li by s ním jednáno jako s účastníkem dědického řízení. Částka 375 949 Kč pak vyjadřovala sirotčí důchod, který by byl stěžovateli vyplacen, uplatnil-li by dříve příslušný nárok u České správy sociálního zabezpečení. Jeho otec zemřel již v roce 2002, kdy bylo stěžovateli 7 let. Stěžovatel tento nárok uplatnil až poté, co se dne 27. 8. 2015 dověděl o smrti svého otce na základě sdělení Ministerstva vnitra. Sirotčí důchod mu sice byl přiznán rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 12. 1. 2016 č. j. R-12.1.2016-422/941 106 0043, právo na jeho výplatu za dobu od 18. 3. 2002 do 6. 12. 2010 mu však zaniklo podle § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

3. Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 24. 9. 2019 č. j. 35 Co 253/2019-86 byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 26. 3. 2019 č. j. 23 C 139/2018-63, kterým byla žaloba stěžovatele zamítnuta. Podle městského soudu nebyla v případě nároku na náhradu škody ve výši 20 921,66 Kč splněna podmínka existence nezákonného rozhodnutí. Pokud jde o tvrzenou škodu ve výši 375 949 Kč, městský soud konstatoval, že pro účely řízení o přiznání sirotčího důchodu nebyla notářka povinna informovat stěžovatele o úmrtí jeho otce. Chybné posouzení podmínek účastenství v dědickém řízení, jehož následkem nebylo se stěžovatelem jednáno jako s účastníkem tohoto řízení, nemělo být v příčinné souvislosti s jím tvrzenou škodou spočívající v nevyplaceném sirotčím důchodu.

4. Dovolání stěžovatele bylo odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 4. 8. 2020 č. j. 30 Cdo 1249/2020-103, neboť bylo shledáno nepřipustným podle § 238 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“). Předmětem řízení mělo být v době vydání rozhodnutí městského soudu, jež obsahovalo dovoláním napadený výrok, peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč. Týká se to jak částky představující čistou hodnotu dědického podílu pro stěžovatele ve výši 20 921,66 Kč, tak částky 375 949 Kč představující druhý požadovaný nárok. Jednotlivé dávky sirotčího důchodu totiž byly vypláceny měsíčně, a případná škoda tak musela vzniknout rovněž měsíčně nevyplacením každé z nich.

III. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel považuje důvody odmítnutí jeho dovolání za svévolné. Napadené usnesení nerespektuje jím vymezený předmět řízení a uplatněný nárok účelově rozdělilo na jednotlivé měsíční dávky, které však mají stejný skutkový základ. Při posouzení přípustnosti dovolání měl dovolací soud správně použít § 238 odst. 2 občanského soudního řádu, a nikoli § 238 odst. 1 písm. c) téhož zákona. I při omezení doby opětovného plnění na 5 let by částka, která je předmětem řízení, přesáhla 50 000 Kč. Stěžovatel byl o možnosti podat dovolání poučen. Oprávněně mohlo být dovolání odmítnuto snad jen co do částky 20 921,66 Kč, ve zbytku ale měla být podmínka přípustnosti vyplývající z uvedeného ustanovení splněna.

IV. Shrnutí řízení před Ústavním soudem

6. Pro účely tohoto řízení si Ústavní soud vyžádal spis vedený u obvodního soudu pod sp. zn. 23 C 139/2018 a vyzval účastníka a vedlejší účastníci řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

7. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 4. 11. 2020 po zvážení stěžovatelem předložených argumentů připustil, že zřejmě nedocenil použití § 238 odst. 2 občanského soudního řádu ve vztahu k opakujícímu se plnění. V tomto světle se podaná ústavní stížnost jeví jako důvodná.

8. Ministerstvo spravedlnosti se k ústavní stížnosti nevyjádřilo.

9. Protože od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl ve věci podle § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) bez jeho nařízení.

V. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu. Ústavní stížnost je přípustná (stěžovatel neměl k dispozici další 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. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

11. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatele, vyjádřením účastníka řízení a obsahem příslušného spisu, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z toho hlediska, zda jimi nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.

13. Ačkoli z ústavního pořádku neplyne nárok na podání dovolání, připouští-li právní předpisy možnost jeho podání, pak se rozhodování o něm nemůže ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce [nález ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.)]. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje, že jsou-li k tomu splněny zákonem stanovené podmínky, dovolací soud dovolání projedná a rozhodne o něm.

14. Stěžovatelem tvrzený zásah do práva na soudní ochranu se týkal dovolacím soudem provedeného výkladu a použití § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Dovolací soud měl pochybit, jestliže za účelem posouzení přípustnosti dovolání rozdělil žalobou požadovanou částku 375 949 Kč na jednotlivá dílčí plnění ve výši nevyplacených dávek sirotčího důchodu za každý měsíc (srov. § 53 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění).

15. Ustanovení § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu stanoví, že dovolání podle § 237 občanského soudního řádu není přípustné proti rozsudkům a usnesením vydaným v řízeních, jejichž předmětem bylo v době vydání rozhodnutí obsahujícího napadený výrok peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč, včetně řízení o výkon rozhodnutí a exekučního řízení, ledaže jde o vztahy ze spotřebitelských smluv a o pracovněprávní vztahy; k příslušenství pohledávky se přitom nepřihlíží.

16. Podle § 238 odst. 2 občanského soudního řádu u opětujícího se peněžitého plnění je pro závěr, zda rozhodnutí obsahující dovoláním napadený výrok bylo vydáno v řízení, jehož předmětem bylo v době vydání rozhodnutí peněžité plnění nepřevyšující 50 000 Kč [odstavec 1 písm. c)], rozhodný součet všech opětujících se plnění; jde-li však o peněžité plnění na dobu života, na dobu neurčitou nebo na dobu určitou delší než 5 let, je rozhodný pouze pětinašobek výše ročního plnění.

17. Předmětem řízení o žalobě stěžovatele, pokud jde o žalovanou částku 375 949 Kč, byl jím tvrzený nárok 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. Tato škoda mu měla být způsobena tím, že následkem tvrzeného nesprávného úředního postupu notářky nemohl uplatnit nárok na sirotčí důchod dříve, protože mu zaniklo právo na výplatu dávek za období od 18. 3. 2002 do 6. 12. 2010. Podle Nejvyššího soudu se měl od každé nevyplacené dávky odvíjet samostatný nárok na náhradu škody.

18. Ústavní soud konstatuje, že takto vymezené (dílčí) nároky, odvíjející se od jednotlivých nevyplacených dávek, nejsou opětujícími se plněními podle § 238 odst. 2 občanského soudního řádu, neboť stěžovatel neměl vůči státu nárok, aby mu byla pravidelně každý měsíc vyplácena náhrada škody odpovídající uvedeným nevyplaceným dávkám. Současně však nutno zdůraznit, že mají-li tyto (dílčí) nároky na peněžitě plnění společný skutkový základ, který se odlišuje pouze v tom, k jakému období měly vzniknout, pak na ně nelze pro účely posouzení, zda není dán důvod nepřipustnosti dovolání podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, nahlížet izolovaně. V tomto ohledu musí být v maximální míře respektován předmět řízení, jak jej v žalobě vymezil stěžovatel a jak o něm v době vydání rozsudku rozhodoval městský soud [srov. právní závěry vyslovené ve vztahu k posuzování přípustnosti odvolání vyslovené v nálezu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3153/15 (N 182/82 SbNU 769) a nálezu ze dne 9. 8. 2017 sp. zn. I. ÚS 3918/16 (N 147/86 SbNU 481)]. Pakliže Nejvyšší soud při rozhodování o dovolání nezohlednil takto vymezený předmět řízení, jenž spočíval v peněžitém plnění převyšujícím částku 50 000 Kč, a z tohoto důvodu shledal dovolání v celém rozsahu nepřipustným, postupoval v rozporu s § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu, a současně tím odepřel stěžovateli přístup k dovolacímu soudu.

VII. Závěr

19. Ústavní soud uzavřel, že napadeným usnesením bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu proto vyhověl jeho ústavní stížnosti (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu toto rozhodnutí zrušil (výrok II). Bude povinností dovolacího soudu, aby, vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), znovu posoudil přípustnost dovolání stěžovatele. Ústavní soud se tímto nijak nevyjadřuje k tomu, zda byly splněny další zákonem stanovené podmínky přípustnosti dovolání či jiné zákonem stanovené předpoklady jeho projednání.

Č. 220**Zajišťovací funkce zástavního práva u budoucích pohledávek
(sp. zn. I. ÚS 760/18 ze dne 30. listopadu 2020)**

Vlastnické právo zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod chrání i budoucí pohledávky věřitele vůči dlužníku, jestliže jsou dostatečně fakticky i právně identifikovatelné. Zajišťovací funkce zástavního práva u budoucích pohledávek vzniká okamžikem vzniku zástavního práva. S ohledem na to v případě, že je na dlužníka vyhlášen konkurz (případně insolvence), je třeba vykládat příslušná ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, tak, že s řádně přihlášenými pohledávkami naplňujícími dané podmínky je spojeno právo věřitele na oddělené uspokojení i tehdy, pokud tato (budoucí) pohledávka dospěje (stane se splatnou) v období dvou měsíců před prohlášením konkurzu či po jeho zahájení.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Komerční banka, a. s., se sídlem Na Příkopě 969/33, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Richterem, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, směřující proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č.j. 29 Cdo 4340/2011-682, rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 5. 2015 č.j. 6 Cmo 53/2010-796 a rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2017 č.j. 29 Cdo 4746/2015-882, za účasti Vrchního soudu v Olomouci a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2014 č.j. 29 Cdo 4340/2011-682, rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 5. 2015 č.j. 6 Cmo 53/2010-796 a rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2017 č.j. 29 Cdo 4746/2015-882 bylo porušeno vlastnické právo stěžovatelky zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů. Domnívá se, že jimi obecné soudy protiústavně vyložily a aplikovaly zákonná ustanovení týkající se zřízení a využití zástavního práva k zajištění pohledávek vůči jejímu dlužníku, v důsledku čehož poškodily pozici stěžovatelky při uspokojení daných pohledávek v konkurzním řízení prohlášeném na dlužníka. Odvolací a dovolací soud daným postupem dle stěžovatelky porušily její právo na vlastnictví zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, právo na zákonného soudce zaručené čl. 38 odst. 1 Listiny, právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a princip vázanosti soudu zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

2. Z ústavní stížnosti, rozhodnutí vydaných v řízení a vyžádaného spisu Krajského soudu v Brně sp. zn. 15 Cm 49/2007 zjistil Ústavní soud především následující skutečnosti.

3. V roce 2003 uzavřely stěžovatelka a společnost ELMA-THERM, spol. s r. o., (dále jen „úpadce“ či „dlužník“) rámcovou smlouvu o poskytnutí revolvingového úvěru, postupnými dodatky (poslední z února 2006) se limit úvěru navýšil na 80 000 000 Kč. V průběhu roku 2004 a 2005 stěžovatelka a úpadce uzavřeli smlouvy o zastavení pohledávek úpadce vůči třetím osobám k zajištění pohledávek úpadce z úvěrů a bankovních záruk až do celkové výše 200 000 000 Kč, přičemž předmětem zajištění byly pohledávky za úpadcem vzniklé od uzavření smlouvy do 31. 12. 2015. Za stejným účelem uzavřely obě strany zástavní smlouvu k zastaveným nemovitostem úpadce. Zástavní právo k nemovitostem ve prospěch stěžovatelky bylo vloženo do katastru nemovitostí k 18. 4. 2005.

4. Na základě návrhu podaného dne 19. 7. 2006 Krajský soud v Brně dne 6. 9. 2006 prohlásil konkurz na majetek úpadce. Stěžovatelka přihlásila do konkurzu pohledávku z rámcové smlouvy o revolvingovém úvěru. Dále stěžovatelka přihlásila již existující regresní pohledávky plynoucí z toho, že stěžovatelka plnila za úpadce třetím osobám na základě stěžovatelkou vydaných bankovních záruk zajišťujících závazky úpadce. V neposlední řadě stěžovatelka uplatnila též podmíněné pohledávky za úpadcem z titulu možného dalšího plnění třetím osobám na základě stěžovatelkou vydaných bankovních záruk. U všech uvedených pohledávek uplatnila stěžovatelka právo na oddělené uspokojení ze zpeněžení majetku, ke kterému bylo úpadcem ve prospěch stěžovatelky zřízeno zástavní právo. Na přezkumném jednání v roce 2007 jeden z věřitelů úpadce popřel všechny pohledávky stěžovatelky co do důvodu, výše i pořadí. Konkurzní správce přihlášené pohledávky stěžovatelky uznal co do důvodu a výše, nikoliv však pořadí, fakticky rozporoval právo na oddělené uspokojení.

5. V červnu 2007 podala stěžovatelka u Krajského soudu v Brně žalobu o určení pravosti, výše a pořadí pohledávek. Prvostupňový soud rozsudkem ze dne 11. 11. 2009 č. j. 15 Cm 49/2007-494 určil, že stěžovatelka má vůči úpadci úvěrovou pohledávku v celkové výši cca 80 000 000 Kč. Mimo to má stěžovatelka nepodmíněné pohledávky vůči úpadci, neboť v období od prosince 2006 do září 2009 plnila v souladu se záručními listinami ve prospěch vymezených beneficentů z titulu bankovních záruk (na závazky úpadce). V neposlední řadě má stěžovatelka vůči úpadci podmíněné pohledávky pro případ budoucího plnění z dalších 17 bankovních záruk. Všechny pohledávky byly posouzeny jako s nárokem na oddělené uspokojení ze zpeněžení zastavených nemovitostí úpadce. Vrchní soud v Olomouci k odvolání protistrany rozsudkem ze dne 28. 4. 2011 č. j. 6 Cmo 53/2010-649 předchozí rozsudek v podstatě potvrdil, pouze některé podmíněné pohledávky změnil na nepodmíněné, neboť stěžovatelka mezitím plnila z bankovních záruk ve prospěch dalších beneficentů.

6. Ve vztahu k pro aktuální věc klíčovým pohledávkám z bankovních záruk prvostupňový i odvolací soud založily svá rozhodnutí na tom, že zástavní smlouvy jsou dostatečně určitými právními úkony, neboť obsahují dostatečně určité vymezení předmětu zástavy (nemovitosti) i zajišťovaných pohledávek, které mají vznikat stěžovatelce v budoucnu vůči úpadci. Zástavní právo vzniká dnem vkladu do katastru nemovitostí, jeho realizační právo se nicméně prosadí teprve tehdy, kdy vznikne v zástavní smlouvě označená zajišťovaná pohledávka. Po vzniku pohledávky se prosadí i zástavní právo ji zajišťující s účinky ke dni zápisu tohoto práva do katastru nemovitostí. V tomto rámci je možné zajištění pohledávek, které vzniknou teprve po prohlášení konkurzu. Podmínkou je, že musí být přihlášeny do konkurzního řízení jako podmíněné pohledávky, včetně jejich případného práva na oddělené

uspokojení ze zajištění. Právo na oddělené uspokojení vznikne, je-li v průběhu řízení pohledávka zjištěna a splněna podmínka, na kterou je vázán její vznik.

7. Nejvyšší soud k dovolání protistrany napadeným rozsudkem ze dne 26. 8. 2014 č. j. 29 Cdo 4340/2011-682 (uveřejněn také pod č. 26/2015 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) dovolání vyhověl a rozsudek odvolacího soudu zrušil v rozsahu, v němž bylo stěžovatelce vůči úpadci přiznáno právo na oddělené uspokojení nepodmíněných pohledávek vzniklých plněním na bankovní záruky a podmíněných pohledávek stěžovatelky z bankovních záruk ze zpeněžení zastavených nemovitostí. Vyšel z teze, že zástavní právo je právem akcesorickým, tudíž vznikne na základě zástavní smlouvy až v okamžiku, kdy vznikla také zajištěná pohledávka. U zajištěných pohledávek vzniklých plněním na bankovní záruky stěžovatelka z titulu bankovních záruk plnila ve prospěch beneficentů v období po podání návrhu na prohlášení konkurzu. Z plnění vzniklé pohledávky za úpadcem nemohly tedy být spojeny s právem na oddělené uspokojení, bránilo jim v tom ustanovení § 14 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění tehdejších předpisů, (dále jen „ZKV“). Dle tohoto ustanovení zaniká právo na oddělené uspokojení u majetku patřícího do podstaty, pokud dané právo věřitelé získali v posledních dvou měsících před podáním návrhu na prohlášení konkurzu anebo po podání tohoto návrhu. V konečném důsledku se uplatní pravidlo, že pokud zástavním právem zajištěná pohledávka vznikne později než dva měsíce před podáním návrhu na konkurz, nemůže s ní být spojeno právo na oddělené uspokojení, tento závěr se poté logicky aplikuje i ve vztahu k podmíněným pohledávkám z bankovních záruk.

8. Vrchní soud v Olomouci respektoval právní závěry obsažené v kasačním rozsudku Nejvyššího soudu a v napadeném rozsudku změnil prvostupňový rozsudek tak, že zamítl žalobu stěžovatelky na určení nepodmíněných a podmíněných pohledávek z bankovních záruk vůči úpadci v celkové výši zhruba 10 000 000 Kč ve formě odděleného uspokojení ze zpeněžení nemovitých zástav dle zástavní smlouvy mezi stěžovatelkou a úpadcem z roku 2005. Tyto pohledávky vznikly až po podání návrhu na konkurz na majetek úpadce a jejich oddělenému uspokojení brání moratorium dle § 14 odst. 1 písm. e) a f) ZKV. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky napadeným druhým rozsudkem odmítl s odkazem na svůj první rozsudek v řízení.

II. Argumentace stěžovatelky

9. Námitky stěžovatelka v rozsáhlé ústavní stížnosti rozděluje do tří okruhů.

10. Zaprvé má za to, že rozhodnutí obecných soudů porušila její právo na vlastnictví. To se totiž v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu vztahuje i na budoucí pohledávky. U stěžovatelky se konkrétně jednalo o pohledávky za úpadcem z titulu plnění povinností z bankovních záruk ve prospěch beneficentů, které byly zajištěny zástavním právem. Zástavní právo je vlastnickému právu reálně nadřazeno (zástavce má přednost před vlastníkem), a proto musí být také odpovídajícím způsobem ústavně chráněno. Zajištění věřitelé získávají v konkurzu pozici tzv. oddělených věřitelů dle § 28 ZKV, a tedy zároveň právo na uspokojení jejich pohledávek ze zpeněžení věci, práva nebo pohledávky, kterými byla pohledávka zajištěna. I právo na oddělené uspokojení musí být ústavněprávně chráněno.

11. Zadruhé Nejvyšší soud nesprávně vyložil akcesoritu zástavního práva. Ustanovení § 155 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění tehdejších předpisů, (dále jen „OZ-1964“) uvádí, že „zástavním právem může být zajištěna i pohledávka, která má vzniknout v budoucnu, anebo pohledávka, jejíž vznik je závislý na splnění podmínky“, dle § 157 odst. 1 OZ-1964 „zástavní právo k nemovitým věcem vzniká vkladem do katastru nemovitostí“. Jestliže proto Nejvyšší soud spojil vznik zástavního práva s okamžikem vzniku zajištěné pohledávky, postupoval *contra legem*. Skutečnost, že zástavní právo je jako právo

akcesorické spjata s hlavním závazkem, neznamená, že k jeho vzniku nemůže dojít před vznikem hlavního závazku. Akcesoritu nelze aplikovat univerzálně u všech zajišťovacích institutů, zvláště když zákonná úprava předepisuje jiný postup. Vyдалa-li stěžovatelka bankovní záruku zajišťující dlužníkovy (úpadcovy) budoucí závazky vůči třetí osobě, neměla již jako zajištěný věřitel žádnou kontrolu nad tím, zda a kdy bude z bankovní záruky dlužníkovu věřiteli plnit. Výklad Nejvyššího soudu zcela popírá zajišťovací funkci zástavního práva. Zmíněný přístup působí značné obtíže v hospodářském životě (zajištění budoucích pohledávek je v praxi běžným institutem), popírá se jím také zásada publicity veřejných seznamů (vklad zástavního práva do katastru nedává informaci o tom, zda dané právo na věci vázne).

12. Nejvyšší soud dovozuje, že právo na oddělené uspokojení ve smyslu § 28 ZKV vzniká k okamžiku vzniku oddělené pohledávky, a to bez jakéhokoliv zpětného účinku. Jinak vyjádřeno, vznik zástavního práva a právo na oddělené uspokojení vznikají k různým okamžikům. Vede to k absurdní situaci, kdy se vznik zástavního práva i okamžik vzniku práva na oddělené uspokojení rozpadá do celé řady okamžiků i přesto, že se jedná o jedno zástavní právo vzniklé ke stejné zástavě z titulu jedné zástavní smlouvy a na základě jednoho vkladu do katastru. Soudy svévolně a libovolně neaplikovaly kogentní normy zákonů a porušily princip vázanosti soudů zákonem. Stěžovatelka měla při svém obchodním rozhodnutí poskytnout dlužníkovi úvěr a bankovní záruky legitimní očekávání, že v souladu se zákonnými ustanoveními budou její pohledávky uspokojeny mimo konkurz i v rámci konkurzního řízení.

13. Zatřetí soudy nižších stupňů po dvě desetiletí uznávaly praxi, že s věřiteli budoucích podmíněných pohledávek zajištěných zástavním právem zacházely jako s oddělenými věřiteli ve smyslu § 28 ZKV. Napadené rozsudky tuto dlouholetou praxi opustily, aniž by danou změnu náležitě odůvodnily. Kusý způsob odůvodnění rozhodnutí dovolacího i odvolacího soudu neodpovídá intenzitě zásahu do ústavních práv stěžovatelky ani závažných precedenčních důsledků rozhodnutí, v čehož důsledku bylo rovněž porušeno její právo na spravedlivý proces. Ačkoliv Nejvyšší soud svůj právní názor, že zástavní právo nevznikne bez vzniku zajištěné pohledávky, vydává za jednotný a v jeho judikatuře ustálený, stěžovatelka cituje řadu rozhodnutí, která dokazují výkladovou nejednotnost Nejvyššího soudu. Ten se při vydání napadených rozsudků odchýlil od rozhodovací praxe nižších soudů i vlastní (minimálně např. ve vztahu k usnesení ze dne 21. 9. 2006 sp. zn. 29 Odo 1424/2005). Senát, který o věci rozhodoval, tak měl v souladu s § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), řízení přerušit a věc postoupit velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu. Toto senát neučinil, přestože uvedený požadavek ve svém dovolání stěžovatelka zmínila. Tím bylo porušeno stěžovatelčino právo na zákonného soudce.

III. Vyjádření účastníků

14. Na výzvu Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci řízení.

15. Vrchní soud v Olomouci odkázal na odůvodnění svého rozsudku, přičemž zdůraznil, že rozhodl v souladu se závěry přijatými dovolacím soudem. Ústavní stížnost považuje odvolací soud za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Vyjádření Nejvyššího soudu rovněž odkazuje na odůvodnění jeho druhého napadeného rozhodnutí, jakož i předchozího kasačního rozsudku v tomtéž řízení. Zároveň poukazuje na obsah usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2019 sen. zn. 29 NSČR 89/2017, podle kterého se závěry formulované v kasačním rozsudku uplatní i při výkladu § 248 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Ústavní stížnost proti tomuto usnesení přitom Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 2455/19. Z praktického

hlediska Nejvyšší soud namítá, že pokud by byl akceptován právní názor stěžovatelky, ve svých důsledcích by v jakékoli fázi konkurzního nebo insolvenčního řízení bylo nutné revidovat již vydaná (i pravomocná) rozhodnutí týkající se rozsahu uspokojení pohledávek zajištěných i nezajištěných věřitelů, a to v závislosti na okamžiku, ke kterému vznikne zajištěná pohledávka (tj. kdy bude stěžovatelka plnit z bankovní záruky).

16. Vedlejší účastníci se v určené lhůtě k ústavní stížnosti nevyjádřili ani nesdělili, že se vyjádřit nehodlají. Ústavní soud má proto v souladu s poskytnutým poučením za to, že se postavení vedlejších účastníků vzdali (§ 28 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

17. Vyjádření odvolacího a dovolacího soudu zaslal Ústavní soud stěžovateli k replice. Ta v reakci namítá, že Nejvyšší soud se pohybuje v kruhu, když konzistentnost své judikatury k otázce zakládá na původním kasačním rozhodnutí, které je předmětem této ústavní stížnosti. Výkladové otázky podústavního práva v usnesení sen. zn. 29 NSČR 89/2017 jsou vskutku obdobné, nicméně v aktuální věci je rozhodující právní úprava ZKV, nikoliv aktuální insolvenční zákon. Usnesení sp. zn. III. ÚS 2455/19 navíc na právní problém představený na desítkách stran této ústavní stížnosti reaguje naprosto nedostatečně jedinou větou, základní otázky zůstávají nezodpovězeny. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že by vyhovění ústavní stížnosti přineslo významné obtíže do konkurzních nebo insolvenčních řízení. Konečně stěžovatelka poukazuje na významný precedenční charakter rozhodnutí Ústavního soudu, ani přes snahu zákonodárce reagovat na problematickou judikaturu Nejvyššího soudu nezmizely pochybnosti jí vyvolané a na úvěrovém trhu přetrvává právní nejistota, hrozící vyvolávat další a další právní spory.

IV. Splnění podmínek řízení

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

19. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

20. Ústavní soud mnohokrát zdůraznil, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy), a vzhledem k tomu nelze řízení před ním považovat za další instanční přezkum v systému obecné justice. Jeho cílem v řízení o ústavní stížnosti je přezkoumat výhradně ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vzhledem k tomu platí, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ přísluší obecným soudům a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat pouze za situace, kdy je rozhodování obecných soudů stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti. Materiálně lze vyjádřit pravomoc Ústavního soudu též tak, že je oprávněn napravovat toliko excesy obecných soudů [srov. např. nález ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282), všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>].

21. Ústavní úprava základních práv a svobod prozařuje celým právním řádem, a to včetně oblastí práva soukromého. Povinností orgánů veřejné moci je vykládat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá z čl. 4 Ústavy [srov. nález ze dne 31. 8. 2015 sp. zn. II. ÚS 1287/14 (N 159/78 SbNU 401)]. Ve vztahu k výkladu a použití podústavního práva obecnými soudy lze za zmiňovaný exces považovat nesprávné zohlednění dopadu některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc. Konkrétním příkladem vybočení je svévolný postup obecného

soudu, spočívající typicky buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném porušení standardů výkladu, který odpovídá všeobecně uznávanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů. Zásah do základního práva může nastat též v důsledku výkladu, který je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [souhrnně srov. nálezy ze dne 1. 6. 2020 sp. zn. II. ÚS 3845/19 (N 109/100 SbNU 263)].

22. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, vyjádřeními účastníků a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že postup a rozhodnutí odvolacího a dovolacího soudu (pro řízení zásadní změna nastala v prvním rozhodnutí Nejvyššího soudu, dále proto bude Ústavní soud označovat přezkoumávanou otázku pro zjednodušení též jako „právní názor Nejvyššího soudu“) vymezeným požadavkům nedostály. Ústavní stížnost je proto důvodná.

V. a) Věcný přezkum právního názoru Nejvyššího soudu

Právo na oddělené uspokojení a ochrana vlastnického práva

23. Právo vlastnit majetek a pokojně jej užívat patří k nejdůležitějším základním právům a jeho ochrana je zaručena jak čl. 11 odst. 1 Listiny, tak čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je pojem „majetek“ třeba vykládat tak, že může zahrnovat nejen existující majetek, ale i budoucí majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě může určitý subjekt tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ (esperance légitime/legitimate expectation) dosáhnout účinného užívání vlastnického práva (za všechny srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, *Pressos Compania Naviera proti Belgii*, stížnost č. 49144/99). Tento přístup kontinuálně přejímá v četných rozhodnutích též Ústavní soud [např. nálezy ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 3397/17 (N 14/92 SbNU 159)], přičemž legitimní očekávání mj. vykládá jako nárok, který je individualizovatelný na základě právní úpravy [např. nálezy ze dne 29. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 3493/15 (N 225/83 SbNU 507)].

24. Pohledávky z bankovních záruk spadají pod vymezené pojetí majetku, neboť naplňují podmínky legitimního očekávání a individualizovatelnosti nároku na základě právní úpravy. Bankovní záruky byly v předmětné době upraveny v obchodním zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění tehdejších předpisů, dále jen „obchodní zákoník“) a dle jeho § 321 odst. 2 dlužník musel zaplatit bance to, co banka plnila dle své povinnosti ze záruční listiny vystavené v souladu se smlouvou uzavřenou s dlužníkem. Ve stávajícím případě tak není pochyb o tom, že (regresní) pohledávky stěžovatelky za úpadcem z důvodu plnění z bankovních záruk ve prospěch beneficentů byly dostatečně určité a měly zákonný podklad.

25. Předmětné pohledávky stěžovatelky byly zajištěny zástavním právem. Zástavní právo jako věcné právo k věci cizí bezesporu vyjadřuje majetkový zájem zástavního věřitele, který díky smluvnímu souhlasu vlastníka zástavy má při naplnění předem určených podmínek (neuspokojení pohledávky) právo na výtěžek ze zástavy i bez souhlasu vlastníka zástavy, stejně jako má ve vztahu k zástavě přednost před ostatními věřiteli jejího vlastníka. Obdobný přístup je uplatňován v konkurzním řízení. Jestliže věřitel zajistil svou pohledávku zástavním právem a řádně a včas ji uplatnil, účastní se konkurzního řízení v pozici tzv. odděleného věřitele (srov. § 28 ZKV) a má přednostní právo na (oddělené) uspokojení ze zastaveného majetku před jinými věřiteli dlužníka/úpadce. Ztráta postavení zajištěného věřitele a „přesun“ do pozice věřitele nezajištěného s sebou logicky nese oslabení právní pozice a hrozbu bezprostřední majetkové ztráty. Ve výsledku proto řešení otázky, zda věřiteli náleží práva zajištěného věřitele, spadá do režimu vlastnického práva a s tím spojené ústavněprávní ochrany zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny.

Reflexe jednotlivých kroků stěžovatelky a nespravedlivé důsledky právního názoru Nejvyššího soudu

26. Přezkoumávaný případ se jeví po všech stránkách extrémně komplexním: svědčí o tom délka soudního řízení (nyní přes 13 let) a rozsáhlost spisu, ústavní stížnost překvapuje délkou i právně-technicistní terminologií. Ústavní soud je nicméně přesvědčen, že problematičnost napadených soudních rozhodnutí je relativně snadno odhalitelná v konfrontaci jednotlivých kroků stěžovatelky (tj. čeho hodlala dosáhnout v reálném světě, včetně relevantních zákonných ustanovení) s důsledky právního názoru Nejvyššího soudu.

27. Jeden ze základních kamenů podnikání stěžovatelky jako banky tvoří poskytování úvěrů. Různé druhy úvěrů v nemalé výši se rozhodla poskytnout též úpadci. Jednou z dohodnutých forem „spolupráce“ byly též bankovní záruky. Jak již bylo stručně rozvedeno, jde o standardní finanční nástroj, dle kterého banka (zde stěžovatelka) na základě smlouvy s příkazcem (zde úpadce) plní ve prospěch předem určených příjemců (beneficientů) předem (v záruční listině) domluvenou částku tehdy, pokud příkazce nesplní závazek vůči příjemci (srov. § 313 obchodního zákoníku). Banka ručí za závazek příkazce do výše částky a za podmínek stanovených v záruční listině a této své povinnosti se nemůže jednostranně zbavit (§ 316 odst. 1 obchodního zákoníku). Příkazce je povinen následně zpětně bance zaplatit to, co plnila beneficentům dle své povinnosti v záručních listinách (§ 321 odst. 2 obchodního zákoníku).

28. Stěžovatelka se jako řádný hospodář svou expozici vůči bankovním zárukám poskytnutým úpadci rozhodla zajistit a uzavřela s ním zástavní smlouvu k nemovitostem ve vlastnictví úpadce. Spoléhala přitom na to, že zákonná úprava výslovně umožňovala zajistit zástavním právem i pohledávku vzniklou v budoucnu, potažmo pohledávku, jejíž vznik je závislý na splnění podmínky (§ 155 odst. 3 OZ-1964). Toto zástavní právo vzniklo vkladem do katastru nemovitostí (§ 157 odst. 1 OZ-1964) s příslušnými právními účinky (§ 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění tehdejších předpisů). Záměrem stěžovatelky pochopitelně bylo dosáhnout uspokojení ze zástavy v případě, pokud by úpadce jako příkazce nesplnil svou povinnost vrátit stěžovatelce to, co plnila beneficentům na základě záručních listin.

29. Po více než roce od podepsání příslušných smluv a vkladu zástavního práva do katastru nemovitostí byl na úpadce prohlášen konkurz. Stěžovatelka přihlásila do konkurzu své pohledávky vůči úpadci, a to včetně pohledávek z (ještě nerealizovaných) bankovních záruk (přihlášení podmíněných pohledávek výslovně připouští § 20 odst. 4 ZKV). Zároveň nárokovala právo na oddělené uspokojení, neboť dané pohledávky byly zajištěny zástavním právem (§ 28 odst. 1 ZKV). S postupujícím časem někteří obchodní partneři úpadce, kteří byli zároveň beneficenty z bankovních záruk, uplatnili u stěžovatelky požadavek na plnění v souladu se záručními listinami, neboť úpadce vůči nim nesplnil své závazky. Stěžovatelka své povinnosti z bankovních záruk splnila a dohodnuté finanční plnění beneficentům poskytla. Jinou možnost ostatně ani neměla, institut bankovních záruk není konkurzem příkazce nijak dotčen (§ 316 odst. 1 obchodního zákoníku). Jelikož úpadce (příkazce) z důvodu konkurzu nemohl proplacení záruk zpětně stěžovatelce uhradit, očekávala, že uspokojí (nyní již „reálně existující“) pohledávky vůči němu v konkurzu, z důvodu zajištění zástavou pak v pozici odděleného věřitele. V tomto jí původně vyšly vstříc i prvostupňový a odvolací soud ve svém prvním rozhodnutí.

30. Rozhodnutím Nejvyššího soudu však bylo stěžovatelce právo na oddělené uspokojení odepráno. Jak přitom Ústavní soud právě predestřel, stěžovatelka postupovala v souladu se zákonnými ustanoveními a její jednání mělo racionální ekonomický základ: úpadci poskytla bankovní záruky, jasně definovaný rozsah úvěru si zajistila zástavním právem a poté, co byl na úpadce prohlášen konkurz, a ten tak nebyl schopen dodržet své závazky vůči

obchodním partnerům, jim plnila jako beneficentům z bankovních záruk. Přesně k tomuto účelu bankovní záruky slouží – aby dávaly jistotu stranám obchodního styku, pokud se jedna z nich ocitne v problémech. Stěžovatelka tedy zcela legitimně očekávala, že bude uspokojena v konkurzu jako oddělený věřitel. Důsledky právního názoru Nejvyššího soudu tak vůči ní nelze kvalifikovat jinak než jako extrémně nespravedlivé. V obecné rovině je otázkou, k čemu by vlastně institut bankovních záruk za takových podmínek sloužil. Pro banku by nedávalo smysl nabízet (zákonem vymezený!) produkt, u kterého by ani při nejvyšší možné preventivní obezřetnosti neměla šanci v případě konkurzu příkazce získat poskytnuté finanční prostředky zpět.

Svévole ve výkladu podústavního práva Nejvyšším soudem

31. Nespravedlivé praktické důsledky právního názoru Nejvyššího soudu samy o sobě neznamenají jejich protiústavnost, pokud by obecný soud měl k takovému postupu legitimní důvod. Ten může spočívat například v ústavně souladném výkladu podústavního práva nebo ochraně jiných základních práv. Bohužel Ústavní soud v tomto případě naplnění takových okolností neshledal. Ve vztahu k ochraně základních práv jiných subjektů Nejvyšší soud žádné argumenty nepředkládá, a lze tak mít za to, že jiné základní právo (např. úpadce či ostatních věřitelů úpadce) svým právním názorem vůbec chránit nezamýšlel, a o situaci vyžadující poměrování kolidujících základních práv tudíž nešlo. Povinností dovolacího soudu v takovém případě tím spíše bylo šetřit podstatu a smysl omezovaných základních práv stěžovatelky (čl. 4 odst. 4 Listiny). Dané maximy se měl držet též při výkladu podústavního práva (viz také shora citované obecné zásady).

32. Východiskem právního názoru Nejvyššího soudu je důraz na akcesoritu zástavního práva. Pokud má pohledávka vzniknout v budoucnu nebo je vznik pohledávky závislý na splnění podmínky, pak se akcesorita zástavního práva projeví tak, že zástavní právo se bude vztahovat jen k takové pohledávce, která skutečně vznikla. Zopakováno a shrnuto: nevznikne-li (zastavená) pohledávka, není zde ani zástavní právo, byť bylo vloženo do katastru nemovitostí.

33. Ústavní soud považuje výklad dané právní otázky Nejvyšším soudem za zjednodušující. Pro přezkoumávané řízení aplikovatelný § 155 odst. 3 OZ-1964 jednoznačně umožňoval zřídit zástavní právo i k budoucí pohledávce či pohledávce závislé na splnění podmínky. Zákon pro tuto situaci nestanovil žádný zvláštní okamžik vzniku, tedy i zástavní právo k nemovitým věcem vzniklo zápisem do katastru nemovitostí (viz výše). Přestože obecně existuje závislost zástavního práva na zajišťované pohledávce, zásada akcesority je modifikována právě při zajištění budoucí pohledávky. Zástavní právo vznikne „tradičním“ způsobem (tj. zápisem do katastru nemovitostí), poté nabude tzv. zajišťovací (ochrannou) funkci. Zástavní právo nemá v tu chvíli význam ve smyslu možnosti se uspokojit ze zpeněžené zástavy, slouží výhradně k zaručení postavení zajištěného věřitele a pořadí uspokojení, a to do výše (dostatečně právně určité) potenciální pohledávky. Teprve poté, co zajištěná pohledávka není řádně a včas splněna, tedy vznikne a dospěje a zástavní věřitel toto prokáže, zástavní právo naplní též svou druhou, uhrazovací funkci. Z toho plyne, že i při zajištění budoucí pohledávky je zástavní právo existující a přítomné již od počátku (tak již Sedláček, Jaromír, Rouček, František. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl druhý. Praha: V. Linhart, 1935, s. 642; z novější literatury Vymazal, Lukáš. Zástavní právo v novém občanském zákoníku. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 113–118).

34. V aktuální věci má výklad zástavního práva Nejvyšším soudem přímý dopad na postavení stěžovatelky, neboť ovlivnil její možnost nabýt právo na oddělené uspokojení v konkurzním řízení úpadce. Jelikož (některé) stěžovatelčiny pohledávky z bankovních záruk vůči úpadci dospěly a vznikly po zahájení konkurzu, teprve tehdy dle Nejvyššího soudu

rovněž vzniklo zajištění předmětných pohledávek. Dovolací soud následně aplikoval ustanovení § 14 odst. 1 písm. e) a f) ZKV, dle kterých na oddělené uspokojení nemohou dosáhnout věřitelé, jejichž zajištění vzniklo v době dvou měsíců před počátkem konkurzu či po jeho zahájení. Toto pravidlo dopadlo rovněž na stěžovatelku. Reálně to vedlo k tomu, že Nejvyšší soud smíšením zajišťovací a uhrazovací funkce zástavního práva prakticky vymazal účinky první z nich a zapříčinil již obšírně diskutovanou absurdní situaci, kdy stěžovatelce s právně i fakticky určitými (podmíněnými) pohledávkami zajištěnými zastavenými nemovitostmi bylo v konečném důsledku upřeno též využití uhrazovací funkce zástavního práva.

Nepřímé argumenty proti právnímu názoru Nejvyššího soudu

35. Zahraniční právní úpravy a praxe tamějších soudů samozřejmě nejsou pro české prostředí závazné, nicméně pokud řeší obdobné otázky, je vhodné k situaci v rozvinutých zemích s podobnými právními systémy přinejmenším přihlédnout. Ostatně i zdejší soud dospěl k závěru, že při výkladu a aplikaci (českých) právních předpisů je v nich třeba nalézat rovněž zásady uznávané demokratickými právními státy [srov. nález ze dne 7. 5. 2009 sp. zn. I. ÚS 523/07 (N 113/53 SbNU 409)]. Odborná literatura (Arabasz, Jindřich, Boguský, Pavel. *Akcesorita zajištění dle Nejvyššího soudu – z dobrého sluhy zlým pánem*. Právní rozhledy, 2016, č. 5, s. 159–161) poskytuje srovnání přístupu v šesti státech Evropské unie (Německo, Francie, Nizozemsko, Polsko, Itálie, Lucembursko). Ve všech z nich zákon umožňuje zřízení zástavního práva k budoucím pohledávkám, přičemž dané zástavní právo vzniká okamžitě jeho zřízením. Na rozdíl od právního názoru Nejvyššího soudu se ale všude uplatňuje praxe, že i pokud je zajištěná pohledávka závislá na podmínce, k jejímuž splnění dojde až po zahájení konkurzního nebo insolvenčního řízení, stále je považována za pohledávku zajištěnou, tj. je zachována zajišťovací funkce zástavního práva. Zatímco v některých případech toto řešení plyne přímo ze zákonné úpravy, jinde k jeho aplikaci dochází na základě rozhodnutí soudů při prakticky shodném právním půdorysu jako v České republice (srov. v Německu rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 13. 3. 2008 sp. zn. IX ZR 14/07, dostupné na <https://bit.ly/3eEzSXj>).

36. Použití a přesvědčivost odkazu na záměr (úmysl) zákonodárce při interpretaci zákona (subjektivně historický výklad) je v právní doktríně velmi diskutovanou problematikou (shrnutí viz Melzer, Filip. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 82–84). Ústavní soud nicméně tuto výkladovou metodu běžně aplikuje, typicky úmysl zákonodárce zjišťuje z obsahu důvodových zpráv k zákonům nebo parlamentních vystoupení při projednávání návrhů zákonů [srov. již stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. Zároveň však platí, že jde o spíše pomocné vodítko k interpretaci zákona, zejména proto, že záměr zákonodárce není mnohdy jednoznačně rekonstruovatelný [nález ze dne 14. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 7/15 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.)]. V přezkoumávaném řízení záměr zákonodárce nehrál žádnou roli, tento prvek se ale stal relevantním v jiné souvislosti. Došlo totiž k dosti zřídka viděné situaci, kdy zákonodárce reagoval na konkrétní soudní rozhodnutí. Tuto reakci „vyprovokoval“ právě v tomto řízení napadený první rozsudek Nejvyššího soudu. V rámci projednávání novely insolvenčního zákona v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny v roce 2016 byla do jeho § 167 odst. 1 přidána následující věta: „To platí obdobně pro věřitele podmíněných pohledávek nebo pohledávek budoucích, k jejichž zajištění byla zastavena věc, právo, pohledávka nebo jiná majetková hodnota nebo zřízeno jiné zajištění uvedené v § 2 písm. g) tohoto zákona.“ Zákonodárce tímto novelizačním bodem (publikovaným v novele č. 64/2017 Sb.) mezi zajištěné věřitele zařadil i držitele podmíněných či budoucích pohledávek, pokud své pohledávky příslušným způsobem zajistili. Jak plyne z důvodové zprávy k pozměňovacímu návrhu, zákonodárce považoval právní názor Nejvyššího soudu za

vadný a neodpovídající tehdejšímu právnímu rámci, novelou proto usiloval o změnu odmítaného výkladu a zvýšení právní jistoty (srov. usnesení č. 261 ústavně právního výboru ze 74. schůze, 6. října 2016, dostupné na <https://bit.ly/2U78mIL>). Ústavní soud si je vědom, že diskutovaná právní úprava nebyla v době rozhodování Nejvyššího soudu účinná (týká se nakonec insolvenčního zákona, nikoliv ZKV), a tak se na stávající případ nemůže aplikovat, na druhou stranu takto *ex post* výslovně projevená vůle zákonodárce přinejmenším dokresluje míru obav z dopadů právního názoru dovolacího soudu.

Hrozba nestability konkurzního řízení

37. Ve vyjádření k ústavní stížnosti Nejvyšší soud namítá, že by změna právního názoru dovolacího soudu vedla k nestabilitě rozhodnutí týkajících se uspokojení zajištěných a nezajištěných věřitelů v konkurzním řízení. Nejvyšší soud blíže nerozvádí, kterých konkrétních situací by se to mělo týkat. V konečném důsledku totiž „nestabilitu“ konkurzního řízení přináší existence jakékoliv podmíněné pohledávky. Jinak řečeno, ani udržení právního názoru dovolacího soudu týkajícího se vzniku zástavního práva by nezajistilo neměnnost poměrů uspokojení věřitelů, neboť ten by se budoucím vznikem (zajištěné) pohledávky modifikoval (byť jen pro okruh nezajištěných věřitelů). Vzhledem k tomu se lze domnívat, že Nejvyšší soud míří spíše na pozici zajištěných věřitelů. Odmítnutím právního názoru Nejvyššího soudu ve vztahu k nim změna nastane – konkrétně například při rozhodnutí o vydání výtěžku zpeněžení zajištění zajištěnému věřiteli (§ 28 ZKV), potažmo rozhodnutí o částečném rozvrhu (§ 30 odst. 3 ZKV). Ani v tomto zúženém pojetí ale argument Nejvyššího soudu nemůže obstát. Zprv, musí být zajištěné podmíněné pohledávky (tj. i regresní pohledávka poskytovatele bankovní záruky, jejíž plnění teprve beneficiant využije), stejně jako všechny jiné pohledávky, řádně do konkurzu přihlášeny ve stanovené lhůtě. Konkurzní správce o jejich povaze tedy bude podrobně informován. Rozhodnutí uváděná výše jsou vždy učiněna soudem na základě návrhu konkurzního správce, hrozba jejich „předčasnosti“ spojená s pozdější revizí tak je minimalizována. Zadruhé, určitá míra nejistoty je nedílnou součástí konkurzního řízení a stav výše a pořadí přihlášených pohledávek se mnohdy v čase mění, kromě podmíněných pohledávek to mohou způsobit například incidenční spory. Že výsledky přezkumu zajištěných pohledávek nemusejí být v dalším průběhu konkurzního řízení neměnné, uznává (včetně konkrétních příkladů) nakonec sám Nejvyšší soud (srov. citované usnesení sp. zn. 29 NSCR 89/2017). Lze tak uzavřít, že přestože aktuální právní názor Ústavního soudu k zajištění podmíněných pohledávek může vést ke změnám v konkurzním řízení, půjde o situace, které nastávají i jinak zcela běžně, a zúčastněné subjekty včetně obecných soudů se s nimi bez potíží vypořádávají.

Vypořádání argumentace Ústavního soudu z usnesení sp. zn. III. ÚS 2455/19

38. Nejvyšší soud ve své replice poukazuje na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2455/19 a dovozuje, že v něm zdejší soud neshledal jeho judikturní přístup protiústavním. Je potřebné připomenout, že v uvedené věci bylo logicky přezkoumáváno jiné konkrétní rozhodnutí Nejvyššího soudu (sen. zn. 29 NSCR 89/2017), řízení před obecnými soudy se navíc řídilo úpravou insolvenčního zákona. Bez ohledu na tyto rozdíly vnímá Ústavní soud povinnost se s citovaným usnesením vypořádat. Uznává totiž, že citovaná věc je pro stávající řízení nanejvýš relevantní, neboť skutkově šlo o v podstatě shodnou situaci a Nejvyšší soud svůj právní názor výslovně založil na závěrech z usnesení sp. zn. 29 Cdo 4340/2011.

39. Lze pokládat za notorietu, že Ústavní soud při vydání nálezu není formálně vázán svými předchozími usneseními, to však nemění nic na tom, že by měl reagovat na jejich nosné důvody. Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 2455/19 zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti založil na dvou argumentech. První můžeme nazvat procesním. Zdůraznil, že Nejvyšší soud při vydání usnesení sen. zn. 29 NSCR 89/2017 postupoval v souladu se svou předchozí judikaturou, a proto nemohl poškodit právo (tehdejší) stěžovatelky na spravedlivý

proces. Tento důvod se ve vztahu k aktuálnímu řízení samozřejmě neuplatní, neboť jak již bylo upozorněno výše, onou předchozí judikaturou byl právě rozsudek, který je nyní přezkoumáván. Ústavní soud se nicméně v usnesení sp. zn. III. ÚS 2455/19 rovněž věcně vyjádřil k jádru problému (akcesoritě zástavního práva). Toto odůvodnění ale sestávalo z jednoho odstavce, ve kterém Ústavní soud v zásadě pouze stručně uvedl, že logickým výkladem je možné vznik zástavního práva navázat pouze na existenci pohledávky (srov. bod 16 citovaného usnesení). Podrobnější rozbor problematiky bohužel chyběl, nebyly ani nijak konkrétněji vypořádány námitky (tehdejší) stěžovatelky (srov. k tomu přitom jejich detailní přehled v bodu 8 citovaného usnesení). Ústavní soud je přesvědčen, že výše poskytnuté odůvodnění nálezu přesvědčivě vysvětluje, proč se odchýlil od závěrů vyjádřených v usnesení sp. zn. III. ÚS 2455/19.

V. b) Zhodnocení dalších námitek stěžovatelky

40. Stěžovatelka kromě věcných námitek poukazuje rovněž na některá pochybení procesního charakteru v řízení před obecnými soudy. Ústavní soud si je vědom, že přezkum procesních námitek by měl mít v obecné rovině přednost před věcným zhodnocením, i z důvodu procesní ekonomie (viz délka aktuálního sporu) ale přistoupil rovnou k věcnému přezkumu napadených rozhodnutí. Dále uvedené námitky je tak možné zhodnotit toliko stručně.

41. Právní názor Nejvyššího soudu změnil více než dvě desítky let trvající soudní praxi, dle které bylo s věřiteli budoucích pohledávek zajištěných zástavním právem zacházeno jako s oddělenými věřiteli. Ač ustálenost judikatury patří k základním kamenům právního státu a posiluje právní jistotu, neznamená to, že by v případě naplnění legitimních důvodů nemohlo dojít k její změně. Nejvyšší soud došel ve svém prvním rozsudku k závěru, že předmětnou otázku ještě ve své rozhodovací činnosti neřešil. Za takových podmínek nedošlo k porušení základních práv stěžovatelky jenom proto, že by se nadřízený soud odlišil od dosud zastávaného (třeba i dlouhodobého) právního názoru soudů nižšího stupně. Jeho povinností je však změnu judikatury náležitě odůvodnit. Ústavní soud nesdílí stěžovatelčin pohled, že dovolací soud svá rozhodnutí neodůvodnil vůbec. Podpůrnou argumentaci pro svůj právní názor poskytl, je však pravda, že ji lze považovat za obsahově zcela nedostatečnou. Základ tvrzení dovolacího soudu byl v podstatě založen pouze na tezi o (absolutní) akcesoritě zástavního práva, ta přitom nebyla podpořena zákonnou úpravou ani doktrínou. Nejvyšší soud se také nijak nevymezil proti důkladné argumentaci stěžovatelky v jejím dovolání.

42. Značná část ústavní stížnosti a v příloze dodaný „sborník judikatury“ přibližují údajně roztržštěnou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu k otázce vzniku zástavního práva a jeho vztahu k zajištěným budoucím nebo podmíněným pohledávkám. Dle stěžovatelky rozpory vyžadovaly, aby senát Nejvyššího soudu v aktuálním řízení věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia. O totéž také stěžovatelka výslovně žádala v dovolání, Nejvyšší soud na požadavek nijak výslovně nereflektoval, zopakoval svůj přístup z prvního kola řízení a tvrzení o nerozpornosti judikatury označil za nesprávné.

43. Ústavní soud považuje posouzení důvodnosti obou námitek za nadbytečné. Jelikož se napadený právní názor již stal součástí ustálené judikatury dovolacího soudu, nelze realisticky očekávat změnu postoje Nejvyššího soudu, pokud by důvodem pro zrušení byla pouze předchozí procesní pochybení v řízení. To platí jak ve vztahu k nedostatečnému odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí, tak i u porušení práva na zákonného soudce z důvodu nepostoupení věci velkému senátu občanskoprávního a obchodního kolegia. Stručně vyjádřeno, pokud již Ústavní soud přistoupil k věcnému přezkumu rozhodnutí a zrušil je kvůli obsahovým nedostatkům, bylo by „další“ zrušení rozhodnutí a pokyn ke změně zákonného soudce či zlepšení odůvodnění pouze procesním formalismem.

VI. Závěr

44. V obecných východiscích přezkumu Ústavní soud přdestřel podmínky, za kterých lze výklad podústavního práva pokládat za protiústavní. Nejvyšší soud i právním názorem dovolacího soudu vázaný odvolací soud se v tomto směru dopustily celé řady pochybení: jejich rozhodnutí lze pokládat za extrémně nespravedlivá (praktické dopady na stěžovatelku ve vztahu k legitimnímu očekávání), nerespektující kogentní zákonné normy (možnost zajištění podmíněných pohledávek zástavním právem) a zjevně porušující standardy výkladu dotčených právních institutů uznávaných v doktríně (odlišení funkcí zástavního práva). Oba obecné soudy proto ani nenaplnily svou základní povinnost – chránit podstatu a smysl základních práv stěžovatelky, konkrétně práva vlastnického. Svým postupem tak rovněž porušily její právo na spravedlivý proces.

45. Ústavní soud proto vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí odvolacího a dovolacího soudu zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona]. Obecné soudy budou v (pokračujícím) řízení vázány právními názory vyslovenými v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

Č. 221**Stanovení ušlého zisku drobného podnikatele pro účely náhrady škody
dle zákona č. 82/1998 Sb.****(sp. zn. I. ÚS 922/18 ze dne 30. listopadu 2020)**

Obecné soudy pochybily, když při aplikaci 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, dostatečně nezohlednily konkrétní povahu či charakter výdělečné činnosti stěžovatele ve spojení s účelem garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci plynoucího z čl. 36 odst. 3 Listiny. Požadavky kladené soudy na prokázání ušlého zisku musí být přiměřené konkrétní činnosti konkrétního poškozeného.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka a soudců Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti S. Š., zastoupeného Mgr. Petrem Mikešíkem, advokátem, se sídlem Novotného lávka 5, Praha 1, proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 5. 2017 č. j. 37 C 40/2016-121 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2017 č. j. 54 Co 321/2017-143 takto:

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 5. 2017 č. j. 37 C 40/2016-121 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2017 č. j. 54 Co 321/2017-143 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Návrhem 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“) se stěžovatel domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozsudků obecných soudů, a to pro jejich rozpor s čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod.

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. Stěžovatel se v řízení před obecnými soudy domáhal po České republice – Ministerstvu spravedlnosti, jednajícím prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, zaplacení částky 80 487 Kč (z toho 51 909 Kč náklady na obhajobu, 18 322 Kč

ušlý zisk a 10 256 Kč náklady právního zastoupení při předběžném uplatnění nároku u příslušného úřadu) jakožto náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Ta mu měla být způsobena v souvislosti s jeho trestním stíháním vedeným u Obvodního soudu pro Prahu 5 pod sp. zn. 30 T 83/2014, které však bylo ukončeno zproštěním obžaloby.

4. O žalobním návrhu stěžovatele rozhodl nalézací soud ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že žalovaná je povinna zaplatit stěžovateli částku 2 178 Kč s příslušnými úroky z prodlení (výrok I). Ve zbytku byla žaloba zamítnuta (výrok II). Žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Takto soud rozhodl poté, co usnesením ze dne 28. 12. 2016 č. j. 37 C 40/2016-79 řízení co do částky 38 296,50 Kč v důsledku částečného zpětvzetí žaloby zastavil a současně připustil rozšíření žaloby o zákonný úrok z prodlení od 25. 5. 2017 do zaplacení a následným usnesením, vyhlášeným při jednání konaném 15. 5. 2017, zastavil řízení o dalších 4 580, 40 Kč spolu s úroky z prodlení, a to z důvodu dalšího částečného zpětvzetí žaloby (namísto původních 12 dní stěžovatel požadoval ušlý zisk již jen za 9 dní).

5. K požadovanému ušlému zisku soud prvního stupně ve svém odůvodnění konstatoval, že jej nelze stanovit. Příčinná souvislost mezi vznikem škody – ušlým ziskem a nezákonným rozhodnutím je dána tehdy, jestliže pouze trestním stíháním došlo u stěžovatele k úniku zisku, nedošlo ke zvětšení jeho majetku pouze a jen z důvodu trestního stíhání a v případě, že by neprobíhalo trestní stíhání, došlo by k navýšení zisku u stěžovatele. Výsledkem svědkyně (manželky stěžovatele) bylo prokázáno, že ze strany stěžovatele nedošlo k odřeknutí nějaké práce právě z důvodu toho, že by se stěžovatel musel účastnit úkonů trestního stíhání. K výzvě soudu stěžovatel nepředložil žádné konkrétní smlouvy na provedení kominičských prací či závazné přísliby realizace těchto prací.

6. K podanému odvolání rozhodl Městský soud v Praze ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že se rozsudek nalézacího soudu v zamítavém výroku o věci samé a ve výroku o nákladech řízení potvrzuje (výrok I). Výrokem II byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 300 Kč. Ušlý zisk je podle odvolacího soudu ušlým majetkovým prospěchem a spočívá v nenastalém zvětšení majetku poškozeného, které bylo možno – nebýt škodní události – důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí. Nepostačuje přitom pouhá pravděpodobnost zvýšení majetkového stavu v budoucnu, neboť musí být najisto postaveno, že nebýt škodní události, majetkový stav poškozeného by se zvýšil.

7. Stěžovatel se závěry obecných soudů nesouhlasil a v ústavní stížnosti konstatoval, že ve výpočtu ušlého výdělku vycházel ze svého daňového přiznání za rok 2014. Z celkem 365 dnů odečetl soboty, neděle, svátky a dovolenou 10 pracovních dnů, tím dospěl k počtu 242 pracovních dnů, od nich odečetl 12 dnů strávených obhajobou v trestním řízení, tím dospěl k počtu 230 odpracovaných dnů. Výsledek hospodaření za rok 2014 činil 351 165 Kč, z toho na 1 den připadá částka 1 526,80 Kč, tedy na 12 dnů připadá 18 321,60 Kč. Stěžovatel prokazoval ušlý výdělek daňovým přiznáním, avšak soudy obou stupňů po něm požadovaly, aby jim doložil konkrétní zrušené smlouvy a konkrétní ušlé zakázky z důvodu trestního stíhání. Stěžovatel je toho názoru, že ušlý zisk podnikatele se běžně prokazuje daňovým přiznáním, podle něhož je např. vypočítáno svědečné. Požadavek na doložení důkazů o zrušení zakázek je podle stěžovatele diskriminační oproti osobám se závislou činností. Stěžovatel poukázal na řadu specifik svého podnikání, která vylučují, aby využil části dne ke své podnikatelské činnosti a části ke své obraně v rámci trestního řízení.

III.

8. Obvodní soud pro Prahu 2 ve svém vyjádření k ústavní stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku.

9. Městský soud v Praze odkázal jednak na odůvodnění napadeného rozsudku a rovněž judikaturu Nejvyššího soudu, z níž jsou dostatečně zřejmé důvody, pro které odvolací soud rozhodl, jak shora uvedeno.

10. Stěžovatel využil svého práva repliky a stručně konstatoval, že výši způsobené škody mohl soud určit jednoduchým kvalifikovaným odhadem na základě stěžovatelem předložených daňových přiznání, což stěžovatel považuje za zcela přiměřenou formu skutkového zjištění a právního závěru nestranného a nezávislého soudu.

IV.

11. Ústavní soud po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti, obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

12. Ústavní soud již ve své dřívější judikatuře konstatoval, že nárok na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, neplyne jen z čl. 36 odst. 3 Listiny, ale přímo z principů materiálního právního státu. Jak uvedl v nálezu sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567): „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.“ Nepotvrdí-li se původní podezření, musí mít osoba, která byla povinna podrobit se úkonům orgánů činných v trestním řízení, záruku, že v případě prokázání, že trestnou činnost nespáchala, dostane se jí odškodnění za veškeré úkony, jimž byla neoprávněně podrobena – v opačném případě není možno v právním státě trvat na tom, aby byl jednatel povinen snášet omezení svých práv v rámci trestního stíhání [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567) a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013 (N 32/68 SbNU 343)].

13. Shora shrnutý přístup Ústavního soudu k otázce odškodňování nemajetkové újmy za nezákonné trestní stíhání lze tudíž shrnout následovně. Trestní stíhání představuje velmi závažný zásah do právní sféry jednotlivce. V materiálním právním státě je pak nutné, aby takovýto zásah byl odpovídajícím způsobem odškodněn.

14. V projednávané věci obecné soudy nepřiznaly stěžovateli náhradu způsobené škody – ušlého zisku z toho důvodu, že tento neprokázal, že nemohl uzavřít smlouvy na předmět výkonu svého podnikání nebo že tyto smlouvy nemohl realizovat a musel je odříct. Ztracená obchodní příležitost musí být podle obecných soudů prokázána v reálné podobě.

15. Podle názoru Ústavního soudu nelze v projednávaném případě odhlížet od charakteru podnikání jako takového, a to zvláště u tzv. malých podnikatelů. Obecné soudy nahlížely na podnikatelskou činnost stěžovatele jen a pouze v jejím úzkém slova smyslu, kdy dochází k realizaci konkrétní smlouvy či konkrétní zakázky. Činnost podnikatele je přitom nepochybně širší a zahrnuje i činnosti, které nesměřují k bezprostřednímu dosažení zisku, ale které se následně projeví v podnikatelském výsledku jako takovém. Činnost podnikatele směřující k vydobytí zisku je nepochybně bohatší než samotná konečná finální realizace té které zakázky. Skutečnost, že stěžovatel např. organizoval svoji práci tak, aby nepřišel v rozhodném období o žádnou zakázku, ještě neznamená, že místo účasti na trestním řízení nemohl provádět jinou činnost s podnikáním související a bez níž by svoji podnikatelskou

činnost fakticky vykonávat nemohl. Sám stěžovatel poukazuje např. na obstarávání zakázek, nákup materiálu, vedení dokumentace apod. Potvrzovala to ve své výpovědi i manželka stěžovatele, která mu jako spolupracující osoba organizuje práci. Výslovně uvedla: „... když manželovi přišlo v rámci trestního stíhání nějaké předvolání, tak jsem mu termín na ten den v diáři rovnou vyškrtla, práci jsem mu nedávala ...“. Odvolací soud dokonce z její výpovědi v napadeném rozsudku citoval, že „na dobu účasti na úkonu trestního řízení zakázky nepřijímala“. Přesto oba soudy trvaly na prokázání konkrétních ušlých zakázek. Dovedeno k závěrům *ad absurdum*, by např. drobný zemědělec neměl v obdobném případě nárok na náhradu škody, neboť samotný zisk získává výhradně až v rámci prodeje svého výpěstku na trhu. Za nemožnost realizovat bohatou činnost předcházející samotnému prodeji by mu v takovém případě žádná náhrada škody nenáležela. Takový závěr je jen stěží aprobovatelný, neboť je zřejmé, že samotná realizace produktu v rámci trhu je jen pomyslnou špičkou ledovce v činnosti takového zemědělce. Obdobně by bylo lze uvažovat o odmítnutí náhrady ušlého zisku za uzavření restaurace, protože poškozený by jen stěží prokázal, kdo by jinak v konkrétní den do restaurace přišel a „jakou by tam udělal útratu“. Požadavky kladené soudy na prokázání ušlého zisku musí být přiměřené konkrétní činnosti konkrétního poškozeného. Nelze vystačit s jedním judikátem Nejvyššího soudu na všechny případy, které život přináší.

16. Z výše uvedených důvodů je bezpředmětné, že stěžovatel v rámci svého podnikání nedokázal vykázat konkrétní smlouvu či podnikatelskou příležitost, o kterou v důsledku vedeného trestního stíhání přišel. Podstatnou je především ta skutečnost, že v souvislosti s úkony svého trestního stíhání nemohl vykonávat podnikatelskou činnost. V odvolacím soudem citovaném rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1920/99 tento přitom dovodil, že takovýto nárok je v podstatě obdobným nárokem, jenž vzniká osobě, která pro poškození zdraví není schopna vykonávat své dosavadní zaměstnání. Z toho důvodu poukázal Nejvyšší soud na nutnost zjištění průměrného výdělku poškozeného.

17. Je pravda, jak uvedl odvolací soud, že Nejvyšší soud v citovaném rozsudku (s odlišným skutkovým stavem) konstatoval, že daňové přiznání není dostačujícím důkazem k prokázání ušlého zisku, neboť samo není důkazem o skutečných příjmech a výdajích v souvislosti s výkonem obchodní činnosti. K takto postavené argumentaci městského soudu je však třeba dodat, že Nejvyšší soud se v dané věci zabýval otázkou způsobu zjišťování průměrného výdělku, kdy samotné daňové přiznání považoval pouze za jeden z podkladů, z něhož by obecné soudy měly v obdobných případech vycházet. Neznamená to tedy, že by z něj neměly vycházet vůbec.

18. Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy pochybily, když při aplikaci zákona o odpovědnosti státu dostatečně nezohlednily konkrétní povahu či charakter výdělečné činnosti stěžovatele ve spojení s účelem garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci plynoucího z čl. 36 odst. 3 Listiny. V projednávané věci bylo rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření orgánů činných v trestním řízení, že stěžovatel spáchal trestný čin, kvůli němuž se stal účastníkem trestního řízení. Není tedy sporu o tom, že by náhrada škody stěžovateli nenáležela, otázkou jen zůstává, v jaké výši by mu tato náhrada měla být přiznána. Z toho důvodu se budou obecné soudy věci znovu zabývat.

19. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a zrušil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 5. 2017 č. j. 37 C 40/2016-121 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2017 č. j. 54 Co 321/2017-143 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

Č. 222**Zadržení dítěte ve smyslu Haagské úmluvy
(sp. zn. I. ÚS 1319/20 ze dne 30. listopadu 2020)**

Dočasné svěření nezletilé do péče nestranné třetí osoby (krizového centra) neznamenalo jakýsi přechod odpovědnosti za akt (za)držení nezletilé v rozporu s vůlí stěžovatelky (matky) z vedlejších účastníků (prarodičů) na tento třetí subjekt. Zadržení dítěte ve smyslu Haagské úmluvy má vždy svého původce či více původců, kteří jsou jeho prvotními činiteli, a jsou proto za takový akt odpovědní bez ohledu na to, jak s dítětem později zacházejí, včetně jeho případného „svěření“ jiné osobě.

Určení obvyklého bydliště nezletilého dítěte je výsadou rodiče, jemuž svědčí právo (a zároveň povinnost) péče o dítě a jeho výchovu podle čl. 32 odst. 4 Listiny, a nikoli jeho prarodičů. Nezletilé dítě své rodiče následuje v „dobrém i špatném“. Není přípustné, aby kdokoli (včetně prarodičů) svémocně odňal dítě rodiči, má-li jiný názor na jeho výchovu.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce Jaromíra Jirsy a soudce Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti L. J., zastoupené Kateřinou Sekaninovou, advokátkou, se sídlem Jezuitská 14/13, 602 00 Brno, proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 20 Co 2/2020-282 ze dne 11. 2. 2020, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a 1) nezletilé N. J., zastoupené Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí jako opatrovníkem, 2) M. J. a 3) D. J., zastoupených Ivou Říhovou, advokátkou, se sídlem Zahradnická 223/6, 603 00 Brno, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 20 Co 2/2020-282 ze dne 11. 2. 2020 byla porušena základní práva stěžovatelky na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, na péči o dítě a jeho výchovu podle čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí se ruší.

III. Vedlejší účastníkům 2) a 3) se právo na náhradu nákladů v řízení o ústavní stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění**I. Rekapitulace původního řízení před obecnými 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 uvedeného soudního rozhodnutí, a to zejména pro porušení čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

2. Z napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jakož i vyžádaného soudního spisu vedeného u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 125 Nc 2505/2019 Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka se návrhem podaným k posledně uvedenému soudu domáhala navrácení své nezletilé dcery, vedlejší účastnice 1) (dále též „nezletilá“), do místa jejího obvyklého bydliště v Německu. Svůj návrh odůvodnila tím, že její rodiče, vedlejší účastníci 2) a 3) (dále společně jen „vedlejší účastníci“), se dne 7. 8. 2019 dopustili protiprávního zadržení nezletilé ve smyslu Úmluvy o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí ze dne 25. 10. 1980, vyhlášené jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 34/1998 Sb. (dále jen „Haagská úmluva“), kdy nezletilou zadrželi v České republice, a to bez souhlasu stěžovatelky, které ve smyslu čl. 3 Haagské úmluvy svědčí právo péče o nezletilou.

3. Návrhu stěžovatelky Městský soud v Brně rozsudkem č. j. 125 Nc 2505/2019-171 ze dne 13. 11. 2019 vyhověl a vedlejším účastníkům nařídil, aby navrátili nezletilou do místa jejího obvyklého bydliště ve městě H. v Německu, a to do 30 dnů od doručení tohoto rozsudku. Pro případ, že by tak neučinili, poskytl soud stěžovateli oprávnění po uplynutí stanovené lhůty nezletilou převzít za účelem jejího navrácení do uvedeného místa jejího obvyklého bydliště.

4. Rozsudek nalézacího soudu napadli vedlejší účastníci odvoláním, jemuž Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a rozhodnutí městského soudu změnil tak, že návrh zamítl a současně zrušil výroky o náhradním oprávnění stěžovatelky k převzetí nezletilé a o nákladech řízení.

II. Důvody ústavní stížnosti

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítla, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu trpí zejména nepředvídatelností, překvapivostí a vnitřní rozporností. Krajský soud se dle jejího názoru rovněž odchýlil od předchozí judikatury, na niž odkázala.

6. Stěžovatelka má konkrétně za to, že odvolací soud chybně aplikoval institut tzv. obvyklého bydliště dítěte. Krajský soud se dle jejího mínění dopustil excesu, usoudil-li z udělení plné moci ze strany stěžovatelky vedlejší účastnici 2) k potřebným administrativním krokům souvisejícím se zahájením školy na konkludentní založení obvyklého pobytu nezletilé na území České republiky. Tato plná moc totiž byla omezena jak časově, tak i co do svého předmětu, který se omezoval pouze na konkrétní úřední záležitost. Na tyto skutečnosti stěžovatelka dle svých slov současně s udělením plné moci upozornila i odbor sociálních věcí města Tišnov jako příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí. Ani z žádných dalších důkazů nebylo lze dle stěžovatelky dovodit, že by měla v úmyslu změnit bydliště a vrátit se zpět do České republiky.

7. Ani odůvodnění odvolacího soudu o předčasnosti podání návrhu na navrácení dítěte do místa jeho obvyklého bydliště dle stěžovatelky neobstojí, neboť soud jednak pominul vzít v úvahu okolnosti jak provázející akt udělení plné moci, tak i jej následující, jednak pochybil při hodnocení platnosti vypovězení předmětné plné moci. Pro posouzení existence únosu dítěte v návratovém řízení je dle stěžovatelky rozhodný jakýkoliv dostatečně určitý a včasný nesouhlasný projev vůle s přemístěním či zadržením dítěte bez ohledu na jeho formu. Samotné jednání vedlejších účastníků, jež následovalo po vypovězení plné moci, obavy stěžovatelky ze zadržení dítěte jen potvrdily.

8. Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud postupoval ústavně nekonformně, pakliže zaujal názor o absenci pasivní legitimace vedlejších účastníků jako odpůrců v souvislosti s umístěním nezletilé do krizového centra pro děti a dospívající v Brně. Dle stěžovatelky by takovým způsobem bylo možno ze strany odpůrce vždy dosáhnout zmaření návratového řízení tím, že dojde k předání dítěte další osobě či k jeho umístění do zařízení určeného k péči o děti, a tím i „stornování“ pasivní legitimace odpůrce v návratovém řízení, jež by posléze nevyhnutelně vedlo k zamítnutí návrhu.

9. Stěžovatelka krajskému soudu rovněž vytkla, že v návratovém řízení porušil zásadu nepřipustnosti posuzování výchovné způsobilosti účastníků řízení. V té spojitosti poukázala na to, že návratové řízení není řízením ve věci samé (tj. řízením o úpravě poměrů k nezletilému dítěti), když čl. 16 Haagské úmluvy výslovně stanoví, že soudní orgány smluvního státu, do něhož bylo dítě přemístěno nebo v němž bylo zadrženo, nemohou věcně rozhodovat o právu péče o dítě, dokud nebude rozhodnuto, že dítě nemá být podle Haagské úmluvy navráceno. Bylo tedy vyloučeno, aby odvolací soud jakkoli hodnotil výchovnou způsobilost účastníků, jejich životní způsob a styl, včetně vedení dítěte apod. V rozporu s tím se přesto odvolací soud k výchovné způsobilosti účastníků vyjadřoval, přičemž postoj vedlejších účastníků vyhodnotil jako citlivé řešení situace, ale postoj stěžovatelky zhodnotil jako nevyzrálý a nezodpovědný.

III. Vyjádření opatrovníka, účastníka i vedlejších účastníků řízení

10. Krajský soud v Brně ve svém vyjádření k ústavní stížnosti vyjádřil v obecné rovině nesouhlas s námitkami stěžovatelky o nepředvídatelnosti, překvapivosti a vnitřní rozpornosti. Krajský soud je toho názoru, že rozhodnutí odvolacího soudu bývá komentováno zásadně podle toho, zda tak činí účastník, jemuž bylo rozhodnutím odvolacího soudu vyhověno, anebo účastník, který v řízení nezaznamenal procesní úspěch. Krajský soud se také vyjádřil k povaze návratového řízení a některým jeho aspektům i v rámci tzv. porozsudkové agendy. Z důvodu procesní ekonomie pak v podrobnostech odkázal na obsah soudního spisu.

11. Vedlejší účastníci ve svém společném vyjádření navrhli ústavní stížnost odmítnout pro nepřipustnost s ohledem na souběžně podané dovolání stěžovatelkou. Dále mají za to, že v návratovém řízení nejsou pasivně legitimováni, jelikož ke dni vyhlášení rozhodnutí odvolacího soudu nebyla nezletilá v jejich péči. Napadený rozsudek odvolacího soudu dle jejich názoru nevykazuje extrémní rozpor s požadavky věcně příslušného a rozumného odůvodnění a ani nepředstavuje nepředvídatelnou interpretační libovůli. Z odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu je dle nich patrný vztah mezi důkazy provedenými v řízení a jeho skutkovými závěry, jakož i to, jak k nim dospěl. Ústavní stížnost je proto zapotřebí považovat za zjevně neopodstatněnou. Vedlejší účastníci poukázali na elektronickou komunikaci se stěžovatelkou, jež byla odvolacímu soudu doložena, z níž vyplývá, že stěžovatelka prezentovala své stanovisko tak, že nezletilé dala vybrat, zda se navrátí s ní do Německa, či zůstane v České republice. Nezletilá si pak vybrala druhou možnost.

12. Stěžovatelka dle jejich mínění zcela opomíjí skutečnost, že zjišťování obvyklého bydliště před tvrzeným protiprávním zadržením je pouze jedním z aspektů daného řízení. Článek 13 Haagské úmluvy uvádí, že soudní nebo správní orgán může také odmítnout nařídit návrat dítěte, jestliže zjistí, že dítě nesouhlasí s návratem a dosáhlo věku a stupně vyspělosti, v němž je vhodné přihlížet k jeho stanoviskům. Odvolací soud tedy postupoval zcela správně, pakliže si zjistil názor nezletilé k jejímu eventuálnímu návratu do Německa. I tento typ řízení je dle vedlejších účastníků řízením, které primárně sleduje nejlepší zájem nezletilého dítěte. Ke skutečnostem uváděným stěžovatelkou vedlejší účastníci uvedli, že jim ze strany stěžovatelky nebyl jakkoli prezentován projev vůle spočívající v odvolání plné moci. Tuto svoji argumentaci ve svém vyjádření přiblížili.

13. Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále jen „Úřad“ či „opatrovník“) jako opatrovník nezletilé v řízení o ústavní stížnosti ve svém vyjádření uvedl, že v souvislosti s podnětem vedlejší účastnice 2) týkajícím se podezření z ohrožení zdravého vývoje nezletilé požádal o šetření poměrů v Německu, když se tuzemskému orgánu sociálně-právní ochrany dětí nepodařilo navázat kontakt se stěžovatelkou. Šetření německého orgánu péče o děti v domácnosti stěžovatelky na podzim roku 2018 nezjistilo žádné nedostatky v péči o nezletilou ani obavy z možného ohrožení. Vztah mezi matkou a dcerou byl popisován jako pevný a láskyplný.

14. V rámci řízení o navrácení nezletilé, a to jak před soudem prvního stupně, tak i před soudem odvolacím, bylo dle Úřadu jednoznačně prokázáno, že nezletilá měla obvyklé bydliště v H. a že za prarodiči do České republiky přijela na konci června 2019 pouze na prázdniny a poté měla odjet s matkou zpět domů do Německa. Z jednání matky pak podle Úřadu bez pochyb vyplývalo, že s dlouhodobým, resp. trvalým pobytem dcery u prarodičů v České republice nesouhlasí. Neobstojí tak vývody odvolacího soudu o konkludentním založení obvyklého bydliště nezletilé v České republice. Úřad se naopak ztotožnil se závěrem Městského soudu v Brně, který konstatoval, že prarodiče protiprávně nezletilou zadržují na území České republiky, a nařídil její navrácení do místa jejího obvyklého bydliště ve Spolkové republice Německo.

15. Napadený rozsudek odvolacího soudu, zejména jeho důvody, pro které tak bylo rozhodnuto, byl z pohledu Úřadu překvapivý a v rozporu s tím, co vyšlo v řízení před soudy obou stupňů najevo. V té souvislosti Úřad vyzdvihl, že úvahy krajského soudu o předčasnosti návrhu nekorespondují s jasně deklarovaným nesouhlasem stěžovatelky stran dalšího setrvání nezletilé u prarodičů a jsou v rozporu s jeho vlastní judikaturou, a to rozsudkem č. j. 20 Co 358/2018-313 ze dne 27. 11. 2018. Ve vztahu k otázce pasivní legitimace vedlejších účastníků Úřad uvedl, že umístěním nezletilé do krizového centra bylo sledováno zajištění zdravého a řádného vývoje nezletilé i obnovování kontaktů s matkou, případně usnadnění výkonu rozhodnutí o navrácení nezletilé do Německa. Umístění nezletilé do krizového centra však bylo dle Úřadu důsledkem toho, že prarodiče odmítli vrátit nezletilou do péče matky, a tím tedy protiprávně nezletilou zadržovali na území České republiky. Výklad krajského soudu stran absence pasivní legitimace odpůrců by znemožnil stěžovatelce domáhat se navrácení dcery do místa obvyklého bydliště ve smyslu Haagské úmluvy. Jestliže byla nezletilá umístěna do krizového centra rozhodnutím soudu, lze dle názoru Úřadu stěží tvrdit, že krizové centrum jedná protiprávně. V současné době se ovšem nezletilá nachází opět v péči prarodičů.

16. V projednávaném případě je dle Úřadu zcela evidentní, že přáním a úmyslem matky je žít s nezletilou v Německu, což jí však bylo vlastními rodiči znemožněno. Z dosavadního průběhu případu a jednání prarodičů, jak je popisuje orgán sociálně-právní ochrany dětí města Tišnov, nabyl Úřad dojem, že prarodiče se nesmíří s řádnou péčí matky, roli matky neakceptují a v podstatě považují svoji dceru jakožto matku za nesvéprávnou. Tyto své závěry Úřad ve vyjádření blíže rozvedl a navrhl, aby Ústavní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil.

17. V replice k vyjádřením účastníka, opatrovníka i vedlejších účastníků řízení stěžovatelka setrvala na své argumentaci. Ztotožnila se se závěry Úřadu, naopak kritice podrobila vyjádření vedlejších účastníků, kteří dle ní jen přejímají svou předchozí procesní argumentaci, a odmítla jejich tvrzení o předčasnosti ústavní stížnosti.

18. Vedlejší účastníci samostatným podáním reagovali též na vyjádření opatrovníka, který dle nich toliko tlumočí právní názor stěžovatelky bez ohledu na faktický stav věci. Úřadu vytkli nesprávné obeznámení se s podklady daného řízení a v jednotlivostech vyvraceli jeho vývody, přičemž trvali na svých dosavadních argumentech.

19. Ústavní soud k projednání a rozhodnutí o ústavní stížnosti nenařídil ústní jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Procesní předpoklady věcného projednání ústavní stížnosti

20. Úvodem pokládá Ústavní soud za vhodné vyjádřit se krátce k otázce nepřipustnosti ústavní stížnosti, již vedlejší účastníci ve svých vyjádřeních opakovaně tvrdili. Ústavní soud však jejich výkladu nepřipustnosti ústavní stížnosti nepřisvědčil. Stěžovatelce se v napadeném rozsudku odvolacího soudu dostalo jednoznačného poučení o tom, že dovolání proti němu není (vůbec) přípustné. V souladu s tímto poučením stěžovatelka také podala ústavní stížnost, odvíjejíc lhůtu pro její podání právě od doručení jí tohoto rozsudku krajského soudu. Poučení

odvolacího soudu o nepřípustnosti dovolání vychází z rovněž jednoznačné dikce ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, v platném znění, (dále též „z. ř. s.“), dle něhož platí, že dovolání není přípustné proti rozhodnutí podle hlavy páté části druhé tohoto zákona, ledaže jde o rozsudek o omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti, pozastavení nebo omezení jejího výkonu, o určení nebo popření rodičovství nebo o nezrušitelné osvojení. Jelikož řízení o navrácení nezletilého dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí (§ 478 a násl. z. ř. s.) je zařazeno právě do hlavy páté části druhé citovaného zákona, aniž by se na něj současně vztahovala výjimka z uvedeného pravidla, není proti němu dovolání již ze zákona, tj. objektivně přípustné, čehož si jsou ostatně vedlejší účastníci dobře vědomi. Tuto skutečnost v období před přijetím zákona o zvláštních řízeních soudních výslovně odráželo i někdejší znění ustanovení § 238 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, dle něhož nebylo dovolání přípustné ve věcech mezinárodních únosů dětí podle mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, nebo podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství.

21. Podala-li pak stěžovatelka proti rozsudku odvolacího soudu přesto dovolání souběžně s ústavní stížností, nezakládá tento její procesní krok nepřípustnost ústavní stížnosti, poněvadž dovolání v daném případě nepředstavuje způsobilý procesní prostředek k ochraně základního práva či svobody ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Nejde totiž o případ mimořádného opravného prostředku, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřípustný z důvodů závisejících na jeho uvážení (srov. § 72 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Vůle zákonodárce ztělesněná zněním ustanovení § 30 odst. 1 z. ř. s. neponechává v tomto směru Nejvyššímu soudu jako soudu dovolacímu žádný prostor k uvážení přípustnosti dovolání. To ve svém důsledku znamená, že posledním způsobilým procesním prostředkem k ochraně práv stěžovatelky bylo odvolání, z řízení o němž vzešel nyní napadený rozsudek Krajského soudu v Brně. Nelze tudíž souhlasit s tvrzením vedlejších účastníků, že stěžovatelka si souběžným podáním ústavní stížnosti a dovolání vytvořila překážku pro to, aby Ústavní soud mohl ústavní stížnost věcně projednat.

22. Odkazují-li vedlejší účastníci na některá rozhodnutí Ústavního soudu vyslovující se k nepřípustnosti ústavní stížnosti v souběhu s podaným dovoláním, konkrétně usnesení ve věcech sp. zn. III. ÚS 1618/13 a sp. zn. IV. ÚS 393/06, nutno podotknout, že v případě řešeném v usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 393/06 ze dne 18. 1. 2007 (U 2/44 SbNU 755) jednak šlo o významně odlišnou koncepci dovolání, než která byla později zavedena zákonem č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jednak dovolání v poměrech tehdy souzené věci představovalo způsobilý procesní prostředek k ochraně základního práva, na jehož vyčerpání před podáním ústavní stížnosti tak bylo třeba trvat. V případě řešeném usnesením sp. zn. III. ÚS 1618/13 ze dne 12. 7. 2013 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) stála v popředí otázka nové výjimky z nepřípustnosti dovolání v tzv. bagatelních věcech, kterou dle tehdy čerstvé (a nadále přetrvávající) právní úpravy představovaly vztahy ze spotřebitelských smluv. Nešlo tak o případ zcela nepochybné nepřípustnosti dovolání ze zákona, jako je tomu v této věci.

V. Vlastní přezkum napadeného soudního rozhodnutí

23. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, opatrovníka i vedlejších účastníků řízení, obsah naříkaného soudního rozhodnutí, jakož i příslušný spisový materiál a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

24. Ústavní soud ve své judikatuře týkající se rozhodnutí o navrácení dítěte podle Haagské úmluvy a zákona o zvláštních řízeních soudních poukazuje na to, že tato problematika se dotýká především základního práva rodičů a dítěte na ochranu před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny,

základního práva rodičů na péči o děti i práva dítěte na rodičovskou výchovu podle čl. 32 odst. 1 a 4 Listiny, jakož i základních práv dítěte zaručených Úmluvou o právech dítěte. Je tomu tak z toho důvodu, že jeho výsledkem může být povinnost rodiče, který dítě protiprávně přemístil nebo zadržel, strpět jeho návrat do jiného státu. Neshodu mezi rodiči nelze řešit tím, že jeden z rodičů bez souhlasu toho druhého odejde či setrvá společně s dítětem v jiném státě, než v jakém má dítě své obvyklé bydliště, a tím znemožní druhému rodiči výkon jeho práv. Takovému jednání nelze přiznat právní ochranu a je žádoucí, aby jeho následky byly pokud možno co nejrychleji odstraněny navrácením dítěte do země, kde byla doposud vykonávána péče o něj ze strany obou jeho rodičů. Haagská úmluva sleduje právě tento účel. Teprve po navrácení dítěte do státu, kde je jeho obvyklé bydliště, může tamní příslušný soud rozhodnout o případné úpravě péče o dítě. Jakkoli má rozhodování o navrácení dítěte podle Haagské úmluvy za cíl obnovení stavu před přemístěním nebo zadržením dítěte, neznamená to, že k tomu musí dojít bez dalšího. Tak jako v jiných případech, kdy se rozhodnutí orgánu veřejné moci týká práv nezletilého dítěte, poskytuje i tato úmluva prostor pro posouzení, zda s ohledem na všechny relevantní okolnosti nepřeváží zájem na zachování nově vzniklého stavu. Nelze přehlédnout, že navrácení se vždy týká především samotného dítěte, které není objektem, ale subjektem souvisejících právních vztahů, a v tomto smyslu je nutno v souladu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte zohlednit primárně jeho nejlepší zájem, s nímž může být pozdější navrácení naopak v rozporu (srov. body 74 a 75 usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 735/18 ze dne 11. 12. 2018).

25. Optikou shora nastíněných východisek Ústavní soud posuzoval, zda napadený rozsudek respektoval ústavní záruky spravedlivého procesu, jejichž součástí jsou vedle požadavku náležitého odůvodnění 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 a ani nesmí sloužit k sofistikovanému zdůvodnění zjevné nespravedlnosti. Skutková zjištění musejí být výsledkem takového hodnocení provedených důkazů, které je logicky správné a v souladu s jejich obsahem, jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Případný rozpor mezi 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 takové intenzity, která zpochybňuje samotný výsledek soudního řízení.

26. Stěžovatelka uplatnila ve své argumentaci o porušení základních práv čtyři stěžejní okruhy námitek ve vztahu k závěrům vysloveným v napadeném rozsudku krajského soudu. Jimi jsou a) nesprávné posouzení pasivní legitimace vedlejších účastníků, b) nesprávný závěr o předčasnosti podání návrhu stěžovatelkou, c) chybný úsudek o změně obvyklého bydliště nezletilé a d) nepřipustné hodnocení výchovné způsobilosti stěžovatelky.

27. Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou nedostatku pasivní legitimace vedlejších účastníků, k němuž dospěl odvolací soud. Učinil tak na základě poznatku, že v době jeho rozhodování se nezletilá nacházela v Krizovém centru pro děti a dospívající Centra sociálních služeb, příspěvkové organizace, v Brně, které dle názoru krajského soudu vykonává práva a povinnosti, jež jinak náleží rodičům. Odtud pak dovodil, že vedlejší účastníci pozbyli pasivní legitimaci odpůrců, neboť nezletilá se nenachází v jejich moci, takže by případnému požadavku na její navrácení nemohli vyhovět. S těmito úvahami se Ústavní soud nemůže ztotožnit.

28. Nelze přehlédnout, že nezletilá nevyhledala útočiště ve zmíněném krizovém centru sama o sobě, nýbrž ji tam přivedla vedlejší účastnice 2). Teprve později Okresní soud ve Žďáru nad Sázavou k návrhu Městského úřadu Tišnov jako orgánu sociálně-právní ochrany dětí nařídil svým usnesením č. j. 30 Nc 1/2020-16 ze dne 10. 1. 2020 předběžné opatření, jímž došlo k formálnímu umístění nezletilé do tohoto zařízení za účelem vytvoření neutrálního prostředí k minimalizaci negativních dopadů konfliktu probíhajícího mezi vedlejšími

účastníky a stěžovatelkou (viz č. l. 222 soudního spisu). Na tomto místě se sluší podotknout, že toto dočasné svěření nezletilé do péče nestranné třetí osoby neznamenalo jakýsi přechod odpovědnosti za akt (za)držení nezletilé v rozporu s vůlí stěžovatelky z vedlejších účastníků na tento třetí subjekt. Zde je třeba naopak přisvědčit shodnému názoru opatrovníka i stěžovatelky, že aprobeace právního závěru, dle něhož je pro existenci pasivní legitimace odpůrce rozhodné to, zda se k okamžiku rozhodování soudu dítě opravdu (stále) nachází v jeho moci či nikoli, by ve svém důsledku znamenala přinejmenším ohrožení, ba dokonce faktické vyprázdnění práva rodiče na navrácení neoprávněně zadržného dítěte. Pro případného odpůrce by pak bylo poměrně snadné zmařit proces vedoucí k navrácení dítěte tím, že by je, byť i jen dočasně, přenechal do péče jinému. Je zřejmé, že takto obecně nahlížená pasivní legitimace odpůrce by se vyznačovala značnou mírou nestálosti, jež by mnohdy vedla k popření smyslu a účelu celého návratového řízení. Ústavní soud zde pokládá za vhodné zdůraznit, že vedlejší účastníkům takový úmysl v souzené věci nepodsouvá, považuje však za nutné na tyto skutečnosti v obecné poloze poukázat.

29. Je proto nutné zásadně vycházet z toho, že zadržení dítěte ve smyslu Haagské úmluvy má vždy svého původce či více původců, kteří jsou jeho prvotními činiteli, a jsou proto za takový akt odpovědní bez ohledu na to, jak s dítětem později zacházejí, včetně jeho případného „svěření“ jiné osobě. Ostatně záměnu účastníka řízení o navrácení nezletilého dítěte ve věcech mezinárodních únosů dětí (nejen) na straně odpůrce zákon o zvláštních řízeních soudních nepředvídá, přičemž ani postup dle § 7 z. ř. s. (tj. přibírání potenciálně „nově objevivších“ se odpůrců do řízení za ukončení účasti „předchozích“ odpůrců) v návratovém řízení postulátu spravedlivého procesu ani požadavku na právní jistotu nedostojí, nehledě na nepraktičnost takového postupu a jeho nutně omezenou efektivitu, uváží-li se, že „aktuální“ odpůrce by za daných okolností nemusel být navrhovatel ani soudu vždy znám. Právě tímto prizmatem je zapotřebí nazírat na účastenství zakotvené v ustanovení § 481 odst. 1 písm. b) z. ř. s. Nadto názor krajského soudu o nemožnosti vedlejších účastníků vyhovět případné povinnosti na předání nezletilé není v tomto konkrétním případě přílehlavý mimo jiné i z toho důvodu, že trvání výše vzpomenutého předběžného opatření ze dne 10. 1. 2020, jímž byla nezletilá svěřena do péče krizového centra, bylo omezeno na dobu, než bude rozhodnuto o odvolání proti rozsudku městského soudu vydaného v návratovém řízení (bod 14 usnesení č. j. 30 Nc 1/2020-16 ze dne 10. 1. 2020).

30. Ústavní soud se dále zabýval námitkami stěžovatelky týkajícími se závěru odvolacího soudu o předčasnosti podání návrhu na navrácení nezletilé. Na tuto předčasnost usoudil z toho, že stěžovatelka svou vlastní vůlí umožnila a potvrdila, aby nezletilá pobývala u prarodičů na území České republiky, a to na základě plné moci ze dne 3. 9. 2019, jež dle něj trvala minimálně do 31. 10. 2019. Z toho krajský soud dovodil, že stěžovatelka návrh podala ještě v době, kdy zde nezletilá pobývala s jejím souhlasem, a konala tak v rozporu s udělením plné moci. Ani s těmito vývody nemohl Ústavní soud souhlasit.

31. Pochybení krajského soudu spatřuje Ústavní soud ve dvou rovinách. Tou první je skutečnost, že plná moc stěžovatelky ze dne 3. 9. 2019, na niž krajský soud odkazuje a která byla v řízení provedena jako listinný důkaz (viz č. l. 48), byla omezena nejen co do svého trvání, ale zejména co do svého předmětu. Omezovala se totiž výlučně na záležitosti spojené se školní docházkou. Na tuto skutečnost, jakož i na to, že nebylo smyslem plné moci umožnit nezletilé trvalý pobyt v České republice či zřici se rodičovské odpovědnosti, stěžovatelka současně s udělením plné moci upozornila i odbor sociálních věcí Městského úřadu Tišnov jako příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí (č. l. 45).

32. Došlo-li poté k tomu, že vedlejší účastníci podali již dne 9. 9. 2019 k Okresnímu soudu ve Žďáru nad Sázavou návrh na svěření nezletilé do své péče (včetně návrhu na předběžné opatření sledující tentýž cíl v zatímní formě, jemuž jmenovaný soud vyhověl usnesením č. j. 4 P 211/2014-86 ze dne 13. 9. 2019), dali tím zřetelně najevo, že nemají

v úmyslu předat nezletilou zpět do rukou stěžovatelky. Vedlejší účastnici 2), již byla předmětná plná moc udělena, muselo být zřejmé, že tím hrubě překračuje její meze.

33. Druhou rovinu pochybení odvolacího soudu shledává Ústavní soud v tom, že se odchýlil od své dosavadní rozhodovací praxe, aniž by byl svůj odlišný postup v nynější věci jakkoli vysvětlil. Opatrovník i stěžovatelka ve svých podáních v řízení o ústavní stížnosti shodně poukazovali na rozsudek téhož senátu Krajského soudu v Brně č. j. 20 Co 358/2018-313 ze dne 27. 11. 2018 v obdobné věci. V něm krajský soud zaujal názor, dle něhož okamžikem, kdy se pobyt nezletilého stává protiprávním, je nejpozději ten okamžik, kdy odpůrce dá najevo svou vůli nezletilé dítě nevrátit, přičemž za takový projev odpůrce lze dle jeho názoru pokládat i podání návrhu na úpravu výchovy a výživy k nezletilému dítěti, z něhož je zřejmé, že dítě nehodlá vrátit do místa jeho obvyklého bydliště. Takovému závěru nelze nejen z ústavněprávního hlediska nic vytknout. V nyní napadeném rozsudku však krajský soud překvapivě zaujal odlišný postoj, třebaže jde takřka o stejnou situaci, přičemž své odlišné zacházení ve stěžovatelčině věci náležitě neodůvodnil. Tím zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

34. Krajský soud své rozhodnutí vybudoval i na otázce zjištění obvyklého bydliště nezletilé. Vyzdvihl, že stěžovatelka konkludentním způsobem založila nové obvyklé bydliště v České republice tím, že vedlejší účastnici 2) udělila plnou moc pro účely školní docházky nezletilé v tomto státu. Dle jeho názoru nemohla zamýšlet, že by nezletilá zůstala v České republice pouze dočasně, neboť nemohla mít v úmyslu nezletilou z české školy odejmout po tak krátké době a odvézt ji zpět do Německa. Krajský soud rovněž podotkl, že volba vzdělávání dítěte spočívá ve výběru vzdělávací instituce, tedy konkrétní školy, kterou bude dítě navštěvovat, přičemž tento výběr je orientován do budoucna, po „nějakou časově neomezenou dobu“. Stěžovatelka dle něj tuto volbu provedla v druhé části listiny, na níž je zachycena plná moc, a proto nelze mít její prohlášení za časově ohraničené. Ani tyto závěry Ústavní soud neshledal ústavně konformními a i zde musel námitkám stěžovatelky, potažmo opatrovníka, přisvědčit.

35. V prvé řadě je třeba odmítnout tvrzení odvolacího soudu o tom, že listina, jež zachycuje onu plnou moc stěžovatelky ze dne 3. 9. 2019, sestává ve skutečnosti ze dvou částí, z nichž volba školského zařízení má představovat jakési oddělené, samostatné prohlášení postrádající časové omezení, z něhož lze usoudit na změnu obvyklého bydliště nezletilé ze Spolkové republiky Německo na Českou republiku. Tento náhled je nadmíru zkreslující a deformující vůli stěžovatelky k dočasné docházce nezletilé do české školy, kterou uvedená listina odráží bez pochybností. Dotčené prohlášení stěžovatelky pouze zasazuje do kontextu oprávnění, jichž se vedlejší účastnici 2) dostalo v plné moci v souvislosti se školní docházkou. Jde o jediné právní jednání, které také jako celek musí být chápáno a vykládáno. Krom toho, jak již bylo rozvedeno výše, stěžovatelka již v době udělení plné moci své matce upozornila odbor sociálních věcí města Tišnov jako příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí na to, že smyslem plné moci rozhodně není umožnit nezletilé trvalý pobyt v České republice, nýbrž narovnat rodinnou situaci.

36. Ani důkaz výpisem SMS komunikace mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí 2), který byl proveden v rámci doplněného dokazování v odvolacím řízení, nevypovídá o zřetelné názorové změně stěžovatelky, jak se domnívají vedlejší účastníci. Ta v ní sice připustila některé své chyby, ale rozhodně z této komunikace nelze usuzovat na vůli stěžovatelky změnit obvyklé bydliště. Naopak se zmiňuje v tom smyslu, že v Německu jí může dopřát více. Postěžovala si, že nezletilé nejednou dala volbu s dotazem na důvody, o nichž ale nezletilá před ní stále mlčí. Za této situace nelze než pokládat opačné hodnocení krajského soudu za rozporné s provedenými důkazy.

37. Ústavní soud především zdůrazňuje, že určení obvyklého bydliště nezletilého dítěte je výsadou rodiče, jemuž svědčí právo (a zároveň povinnost) péče o dítě a jeho výchovu podle

čl. 32 odst. 4 Listiny, a nikoli jeho prarodičů. Nezletilé dítě své rodiče následuje v „dobrém i špatném“. Není přípustné, aby kdokoli (včetně prarodičů) svémocně odňal dítě rodiči, má-li jiný názor na jeho výchovu. Pokud výchova (péče) rodičů (nebo její absence) působí nezletilému dítěti nepřiměřenou újmu, lze rodiče rodičovské odpovědnosti zbavit či ji omezit. Ale toliko na základě zákona a rozhodnutím soudu. K tomu ovšem v souzené věci nedošlo. Na tom nic nemění ani předběžné opatření, kterým byla nezletilá svěřena do zatímní péče vedlejších účastníků, neboť bylo přijato na základě jejich návrhu, jímž deklarovali svůj úmysl nezletilou stěžovatelce nevrátit a zadržet ji v České republice proti vůli stěžovatelky a jímž také sledovali určitou právní záštitu tohoto svého konání.

38. Ústavní soud v daném kontextu nepřehlédl úvahy odvolacího soudu, v nichž se zaobírá nezdařilostí počínání stěžovatelky jako rodiče vůči nezletilé stran školní docházky. I Ústavnímu soudu je zřejmé, že ponechání nezletilé v české škole po předpokládanou dobu dvou měsíců s vizí následného ukončení jejího navštěvování a přesunu nezletilé zpět do německého školského systému nepůsobí přinejmenším koncepčně a může mít pro ni negativní důsledky, nehledě na praktické problémy spojené se zahájením a koncem příslušné etapy školního roku. Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že tato situace nastala v důsledku neshod mezi stěžovatelkou a vedlejšími účastníky, jež vyústily v jejich odhodlání nezletilou stěžovatelce vůbec nepředat. Kdyby se byla stěžovatelka s nezletilou koncem letních prázdnin 2019 vrátila zpět do Německa, stěží by byly tyto problémy nastaly. Tyto nesnáze tak nelze rozumně klást jednostranně k tíži stěžovatelce a vykládat je ve prospěch zachování protiprávního stavu, resp. podložit jimi nejlepší zájem dítěte.

39. Proti návratu do Spolkové republiky Německo, kde měla nezletilá své obvyklé bydliště před jejím zadržením koncem léta 2019, by hovořily jen skutečnosti nasvědčující tomu, že by jí zde hrozila újma. Žádné poznatky tohoto druhu v návratovém řízení najevo nevyšly. Naopak, na základě podnětu vedlejší účastnice 2), jež se obávala, že o její vnučku není v cizině řádně postaráno a že by mohl být ohrožen její zdravý vývoj, Úřad na formální žádost Městského úřadu Tišnov požádal již na podzim roku 2018 příslušný německý orgán péče o děti k prošetření poměrů v domácnosti stěžovatelky, avšak žádné nedostatky nebyly zjištěny. Zprávy německého úřadu o těchto šetřeních ze dne 5. 11. 2018 a 14. 2. 2019 byly v řízení provedeny jako listinný důkaz (viz protokol o jednání před soudem prvního stupně na č. l. 161).

40. Poslední okruh námitek stěžovatelky tvoří výhrady nepřipustného hodnocení její výchovné způsobilosti odvolacím soudem. Stěžovatelka je konkrétně spatřuje v tom, že se krajský soud měl vyjádřit v tom smyslu, že zatímco vedlejší účastníci přistoupili k citlivému řešení situace, jednání stěžovatelky bylo nevyzrálé a nezodpovědné. Ač je pravda, že krajský soud stěžovatelce vytkl, že v důsledku jejího rozhodnutí si nezletilá ve svém životě prošla mnohým, když ve svých 9 letech navštěvuje teprve první třídu (srov. bod 24 napadeného rozsudku odvolacího soudu), nejedná se dle názoru Ústavního soudu o obecné hodnocení výchovné způsobilosti stěžovatelky, nýbrž spíše o hodnocení jejích konkrétních kroků, z nichž izolovaně na možnost stěžovatelky řádně pečovat o svoji dceru nelze bez dalšího usoudit. Navíc toto hodnocení má význam jen v intencích daného návratového řízení a nijak nepředjímá, zda a jak bude ve věci péče o nezletilou v budoucnu rozhodnuto.

41. Konečně na závěr považuje Ústavní soud za nutné zmínit se též o samotném přání nezletilé, v němž dala najevo vůli zůstat v České republice a jež opakovaně vyslovila před orgánem sociálně-právní ochrany dětí, odvolacím soudem i Úřadem. Vedlejší účastníci mu přisuzují stěžejní váhu. Krajský soud z něj rovněž vyšel na podporu svého závěru o nedůvodnosti stěžovatelčina návrhu, přání nezletilé však v jeho argumentaci nepředstavovalo jediný či nosný důvod rozhodnutí. Dle Ústavního soudu nicméně nelze vycházet mechanicky pouze z přání nezletilé a nepřihlídnout přitom ke skutečnosti, že nezletilá se dlouhou dobu nutně nacházela (a dosud nachází) pod konstantním vlivem

vedlejších účastníků (zvláště pak vedlejší účastnice 2), kdežto osobní kontakt se stěžovatelkou byl za tu dobu velmi omezený. I tuto okolnost je třeba vzít patřičným způsobem v úvahu. Obdobně laděná poznámka opatrovníka v jeho vyjádření, která mimo jiné odráží výsledky a zjištění vyplynulší z rozhovoru psychologa Úřadu s nezletilou, tedy není nijak nepřiměřená, ale má rozumné opodstatnění.

42. Ve světle řečeného lze tudíž shrnout, že Krajský soud v Brně vybočil z kautel spravedlivého procesu v důsledku nesprávného hodnocení shora popsaných podstatných důkazů, resp. dílčích skutkových okolností, které ve svém souhrnu dosáhlo takové intenzity, že výsledek odvolacího řízení, a tím ani výsledek celého návratového řízení jako celek z hlediska ústavních záruk neobstojí. Tím zároveň zasáhl do práva stěžovatelky na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i do jejího práva na péči o dítě a jeho výchovu podle čl. 32 odst. 4 Listiny.

43. Ústavní soud proto vyhověl ústavní stížnosti, vyslovil porušení uvedených základních práv stěžovatelky a přistoupil dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu ke zrušení napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně, který je ve svém dalším postupu vázán právním názorem vysloveným v tomto nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

Č. 223**Právo na soudní ochranu a pochybení soudu při rozhodování
o blanketní stížnosti****(sp. zn. III. ÚS 2444/20 ze dne 1. prosince 2020)**

Nezařazením doplnění stížnosti do příslušného spisu, které bylo způsobeno administrativním pochybením, vzešlým z organizace pohybu písemností uvnitř soudu, v důsledku něhož rozhodující senát neměl o existenci doplnění stížnosti vědomost a vycházel toliko z blanketní stížnosti stěžovatele, aniž by vypořádal konkrétní stěžovatelovy námitky obsažené právě v doplnění stížnosti, porušil soud stěžovatelovo ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i jeho právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 této Listiny.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) a soudců Radovana Suchánka a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatele N. Q. T., zastoupeného Mgr. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. srpna 2020 č. j. 7 Nt 1418/2020-26, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem jako účastníka řízení a Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. srpna 2020 č. j. 7 Nt 1418/2020-26 došlo k porušení stěžovatelova práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. srpna 2020 č. j. 7 Nt 1418/2020-26 se ve vztahu ke stěžovateli ruší.

III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí**

1. Ústavní stížností ze dne 21. 8. 2020 podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doplněnou dne 24. 8. 2020, se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí s tvrzením, že jím došlo k porušení jeho ústavně zaručených práv zakotvených v čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a vyžádaného spisu se podává, že usnesením Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem (dále jen „krajské státní zastupitelství“) ze dne 22. 6. 2020 č. j. 1 KZV 75/2019-1334 rozhodla státní zástupkyně, že se ve věci

obviněného N. L. M. (dále jen „obviněný“) podle § 358b odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“) zajišťuje za účelem výkonu zabránění části majetku osobě N. T. Q. (otci obviněného, osobě zúčastněné v řízení o stížnosti a stěžovateli v nyní projednávané ústavní stížnosti) motorové vozidlo v odůvodnění výše citovaného usnesení konkretizované, včetně veškerého příslušenství, jehož majitelem a provozovatelem je dle registru vozidel stěžovatel, vydané podle § 78 odst. 1 tr. řádu policejnímu orgánu dne 26. 8. 2019 obviněným. Současně bylo rozhodnuto o dalším nakládání s předmětným vozidlem.

3. Proti výše uvedenému usnesení podali obviněný a stěžovatel stížnosti. Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) neshledal stížnosti důvodnými, proto je ústavní stížností napadeným usnesením podle § 148 odst. 1 písm. c) tr. řádu zamítl. V odůvodnění tohoto usnesení se pak mimo jiné uvádí, že stížnost stěžovatele, uplatněná prostřednictvím advokáta Mgr. Ing. Jana Boučka, obsahovala toliko jedinou větu: „Podávám stížnost do usnesení ze dne 22. 6. 2020 pod č.j. 1 KZV 75/2019-1334“. Stížnost byla učiněna prostřednictvím datové schránky advokáta, který ji směřoval na krajské státní zastupitelství, avšak sama písemnost, která byla jejím obsahem, kromě uvedené věty neobsahovala ničeho (bod 6 napadeného usnesení). Krajský soud dále uvedl, že stížnost stěžovatele „jen stěží dosahuje toho, aby ji bylo vůbec možno jako stížnost posoudit, když v podstatě nesplňuje ani základní náležitosti podání presumované § 59 odst. 3 tr. řádu (není v něm uvedeno kterému orgánu činnému v trestním řízení je podání určeno, kdo je činí, chybí podpis i datum), což bylo nutno dovodit až z identifikace odesílatele elektronické komunikace, jímž byla písemnost státnímu zastupitelství doručena, tedy z tzv. záznamu o ověření elektronického podání doručeného na elektronickou podatelnu. Za situace, kdy byla stížnost uplatněna prostřednictvím advokáta, tedy osoby práva znalé, u níž lze předpokládat, že bude zákonná ustanovení upravující obsah podání mít na zřeteli a bude je respektovat, jsou výše uvedené nedostatky poměrně překvapivé. Krajský soud však s ohledem na zachování práv zúčastněné osoby N. T. Q. nepostupoval ryze formálně a absentující náležitosti pro řádné podání dovodil z identifikace odesílatele elektronické komunikace“ (bod 14 napadeného usnesení).

4. Pro vypořádání ústavní stížnosti není podrobnější rekapitulace napadeného rozhodnutí a předchozího průběhu řízení účelná, samotným účastníkům jsou všechny skutečnosti známy.

II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel (ačkoliv v závěru ústavní stížnosti podepsán jako „M. Š.“) podává ústavní stížnost proti výše citovanému usnesení krajského soudu a v bodě II ústavní stížnosti namítá, že postupem „Obvodního soudu pro Prahu 7 a Městského soudu v Praze“ (správně zřejmě postupem krajského státního zastupitelství) bylo porušeno jeho základní právo na spravedlivý proces a právo na obhajobu. Stěžovatel je přesvědčen, že státní zástupce toto právo zjevně ignoroval a „zatajil“ soudu doplnění stížnosti do napadeného usnesení. Dále stěžovatel uvádí, že dne 23. 6. 2020 podal zcela blanketní stížnost do usnesení krajského státního zastupitelství ze dne 22. 6. 2020 č. j. 2 KZV 75/2019-1334, a to formou textové zprávy v rozsahu: „Tímto podávám stížnost do usnesení ze dne 22. 6. 2020 pod č.j. 1 KZV 75/2019-1334“. Tím zachytil lhůtu tří dnů k podání stížnosti. Dne 17. 7. 2020 pak zaslal doplnění své stížnosti krajskému státnímu zastupitelství, aniž byl k tomu předtím vyzván. Dne 20. 8. 2020 bylo stěžovateli doručeno napadené rozhodnutí krajského soudu ze dne 6. 8. 2020, ve kterém soud uvedl, že stížnost nemá náležitosti, a mohla být tedy odmítnuta, z čehož dle stěžovatele vyplývá, že se soud neseznámil s jeho argumentací obsaženou v jeho podání ze dne 17. 7. 2020, a nemohl tedy ve svém rozhodování k jeho argumentům vůbec přihlídnout. Toto rozhodnutí obsahuje pak dle stěžovatele dehonestující poznámky soudce na adresu činnosti právního zástupce stěžovatele.

6. Stěžovatel má tedy za to, že postupem krajského státního zastupitelství mu bylo upřeno právo být slyšen, jako součást práva na spravedlivý proces, tedy právo argumentovat před rozhodujícím orgánem tak, aby tento měl možnost se seznámit s jeho argumentací a řádně se s ní vypořádat. Postup, kdy státní zastupitelství nepostoupí soudu argumentaci stěžovatele, i přestože jí cca 3 týdny před rozhodnutím odvolacího orgánu disponuje, je porušením rovnosti stran, kontradiktornosti řízení, ve smyslu práva na spravedlivý proces a práva na obhajobu. Stěžovatel pak v této souvislosti odkazuje na judikaturu Ústavního soudu a rovněž na již projednanou ústavní stížnost sp. zn. I. ÚS 840/20 v jeho věci. Stěžovatel namítá účelovost postupu orgánů činných v trestním řízení ve vztahu k předmětnému vozidlu, v jehož výsledku mělo být rozhodnuto o změně účelu zajištění, k tomu došlo dle stěžovatele bezdůvodně.

7. V doplnění ústavní stížnosti stěžovatel informuje Ústavní soud o vyrozumění o výsledku vnitřního dohledu dle § 12e odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 21. 8. 2020 vydaném krajským státním zastupitelstvím a toto přikládá. Z tvrzení krajského státního zastupitelství vyplývá, že podání stěžovatele ze dne 17. 7. 2020 bylo ještě též den postoupeno krajskému soudu. Podle stěžovatele je pak zjevné, že na krajském soudě vládne „nepořádek“, ten se odmítl vypořádat s námitkami stěžovatele a zaměřil se toliko na dehonestaci právního zástupce stěžovatele.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. K posouzení obsahu ústavní stížnosti včetně jejího doplnění si Ústavní soud vyžádal vyjádření účastníka i vedlejšího účastníka řízení.

9. Krajský soud prostřednictvím předsedkyně senátu Mgr. Ladislavy Šafránkové ve svém vyjádření přisvědčil námitce stěžovatele, že v řízení před krajským soudem došlo ke zkrácení jeho práva na obhajobu. Administrativním pochybením nebylo u krajského soudu do spisu před rozhodováním o stížnosti stěžovatele proti napadenému rozhodnutí vloženo odůvodnění jeho stížnosti. Státním zastupitelstvím bylo odůvodnění stížnosti doručeno krajskému soudu do datové schránky dne 17. 7. 2020. Do spisu však bylo zažurnalizováno až po samotném rozhodnutí a vypracování jeho odůvodnění. Senátu krajského soudu rozhodujícímu o stížnosti tak nebyly známy konkrétní stížnostní námitky stěžovatele, a nemohl se proto s nimi ani vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. *Obiter dictum* pak předsedkyně senátu poznamenává, že spatřuje-li právní zástupce Mgr. Jan Bouček v odůvodnění krajského soudu jeho dehonestaci, pak stěžovateli nebylo krajským soudem vytýkáno neodůvodnění stížnosti, ale to, že prvotní stížnost jen stěží splňovala náležitosti pro to, aby mohla být vůbec jako stížnost posouzena. Pokud bylo podání doručováno elektronicky, samotné tělo zprávy zákonem dané předpoklady nesplňovalo.

10. Krajské státní zastupitelství prostřednictvím krajského státního zástupce Mgr. Radima Kadlčeka ve svém vyjádření konstatuje, že dne 17. 7. 2020 bylo do datové schránky tohoto zastupitelství doručeno podání stěžovatele směřované k věci vedené pod sp. zn. 1 KZV 75/2019, označené jako „stížnost-doplnění“. Toto podání bylo tentýž den přípisem státní zástupkyně č. j. 1 KZV 75/2020-1489 postoupeno krajskému soudu, doručeno mu bylo do datové schránky dne 17. 7. 2020 v 17.30 hodin, přičemž oprávněná osoba adresáta se přihlásila ke zprávě téhož dne v 17.38.49 hodin. Státní zástupce se pak vyjádřil i k důvodům změny účelu zajištění.

11. V replice k vyjádřením účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení stěžovatel uvádí, že sám krajský soud dochází k závěru o porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. kontradiktornost řízení. Stížnost byla podána v „minimalistickém modu“, a jako taková dle stěžovatele svými náležitostmi odpovídá prvotní stížnosti, kterou běžně podávají obvinění/obžalovaní do vyhlášených rozhodnutí přímo do protokolu, kdy poté ve většině případů dochází k jejímu dodatečnému odůvodňování. Úvahy soudu na téma, co je

a co není náležitostí podání, jsou s ohledem na tvrzení, že soud nechtěl napadat osobu zástupce, zcela nelogické. Jestliže soud uvádí, že musel identifikovat podání skrze ověření datové zprávy, již zapomíná, že věc mu byla předložena krajským státním zastupitelstvím pravděpodobně s předkládací zprávou a vyhodnocením, o jakou stížnost jde a proti jakému rozhodnutí byla podána. Stěžovatel pak uvádí, že právní zástupce zaslal předsedkyni dva e-maily s informací o následném odůvodnění stížnosti a s poukazem na nepřeposlání odůvodnění stížnosti krajským státním zastupitelstvím. Oba e-maily zůstaly bez jakékoliv odezvy. Tato skutečnost by měla být posouzena i tak, že Ústavní soud v rámci svého zrušovacího nálezu rozhodne i o přikázání věci jinému soudci.

12. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno soudní rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

14. Jak vyplývá z formulace petitu ústavní stížnosti, stěžovatel napadá nejen v záhlaví citované usnesení krajského soudu, nýbrž brojí také proti postupu krajského státního zastupitelství. Ve svém vyjádření k replikám účastníků řízení však mimo jiné konstatuje, že krajské státní zastupitelství z hlediska procesního neselhalo. Vzhledem k výše uvedenému má Ústavní soud za to, že stěžovatel ústavní stížností brojí již jen proti napadenému rozhodnutí krajského soudu. To však mohl Ústavní soud přezkoumat toliko v části týkající se stěžovatele. Domáhá-li se stěžovatel zrušení napadeného usnesení krajského soudu i v části, kterou rozhodoval o stížnosti obviněného, tedy v části, jež se stěžovatele netýká a již nebyl dotčen na žádném ze svých základních práv, není oprávněn ji napadnout ústavní stížností; v této části je proto ústavní stížnost podána osobou zjevně neoprávněnou.

V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

15. Po zvážení stížnostních námitek a příslušného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

16. Ústavní soud v minulosti již mnohokrát zdůraznil, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 83, 90 až 92 Ústavy). Pokud soudy postupují v souladu s obsahem hlavy páté Listiny, nemůže na sebe atrahovat právo přezkumného dohledu nad jejich činností. Na druhé straně je však oprávněn a povinen posoudit, zda bylo řízení spravedlivé a zda v něm nebyla porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

17. Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že kromě zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu v soudní praxi obecně respektovaného, které tím představuje nepředvídatelnou libovůli, jde o protiústavnost i tehdy, jestliže procesní postup soudu vybočuje ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se negativně promítnout do jeho výsledku. Tak je tomu rovněž v případě zřetelného administrativního pochybení soudu, jímž je například nedostatečné seznámení se s obsahem spisu, založení rozhodné listiny do spisu jiného či její nezažurnalizování do příslušného spisu, omyl při datování jejího příchodu apod. [srov. náleze ze dne 28. 6. 2007 sp. zn. III. ÚS 290/06 (N 108/45 SbNU 459); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Z pohledu práva na spravedlivý proces Ústavní soud ve své rozhodovací praxi (v ústavní stížností předestřených souvislostech) opakovaně konstatoval, že

pohyb písemností uvnitř soudu musí být organizován tak, aby nedošlo k újmě účastníků řízení při uplatňování jejich práv [srov. náleze ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. IV. ÚS 518/10 (N 233/59 SbNU 375); náleze ze dne 12. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2040/12 (N 203/67 SbNU 599); náleze ze dne 15. 5. 2013 sp. zn. I. ÚS 634/13 (N 85/69 SbNU 369); náleze ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 1603/15 (N 207/79 SbNU 365); náleze ze dne 17. 1. 2017 sp. zn. IV. ÚS 204/16 (N 10/84 SbNU 139) či náleze ze dne 24. 9. 2020 sp. zn. II. ÚS 1722/20 (N 189/102 SbNU 166)].

18. K takovému administrativnímu pochybení soudu, které se ve výsledku negativně projevilo ve sféře stěžovatele, došlo i v projednávaném případě. Z obsahu vyžádaného soudního spisu sp. zn. 7Nt 1418/2020 se jednoznačně podává, že krajské státní zastupitelství přeposlalo stěžovatelem doplněnou stížnost ze dne 17. 7. 2020 do datové schránky krajského soudu téhož dne v 17.30 hodin (viz č. 1. 23 soudního spisu). V důsledku administrativního pochybení, vzešlého z organizace pohybu písemností uvnitř soudu (což ostatně i sám krajský soud připouští), nebylo předmětné doplnění stížnosti do příslušného spisu zařazeno, a proto rozhodující senát neměl o existenci doplnění stížnosti vědomost.

19. Ze shora uvedeného je tedy patrné, že krajský soud při rozhodování o stížnosti stěžovatele dne 6. 8. 2020 vycházel toliko z blanketní stížnosti stěžovatele, ačkoliv mohl a měl mít v době svého rozhodování k dispozici její doplnění. Krajský soud tedy tím, že rozhodl, aniž by vypořádal konkrétní stěžovatelovy námitky obsažené právě v doplnění stížnosti, porušil jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i jeho právo na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

20. Jako *obiter dictum* Ústavní soud uvádí, že na výše uvedeném konstatování soudkyně krajského soudu, poukazujícím na nedostatky v uvedeném podání stěžovatele učiněném prostřednictvím právního zástupce Mgr. Jana Boučka ničeho dehonestujícího neshledává. Ani Ústavní soud nepřechází některá pochybení právních zástupců bez povšimnutí [srov. např. usnesení ze dne 13. 2. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2976/08 či náleze ze dne 29. 4. 2014 sp. zn. III. 3749/13 (N 74/73 SbNU 333); bod 21]. Rozhodující je, že v posuzovaném případě nešly zjištěné nedostatky v předmětném podání ze dne 23. 6. 2020 stěžovateli k tíži, krajský soud totiž postupoval vůči stěžovateli vstřícně a chybějící náležitosti v předmětném podání dovodil z údajů odesílatele elektronické komunikace.

21. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti částečně vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení krajského soudu v části týkající se stěžovatele zrušil. Ve zbytku odmítl ústavní stížnost podle § 43 odst. 1 písm. c) téhož zákona jako podanou někým zjevně neoprávněným.

22. Ústavní soud tím vytvořil procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, v jehož rámci se krajský soud bude moci vypořádat se všemi stěžovatelem uplatněnými námitkami a argumenty.

Č. 224**Ukončení nájmu z důvodu nájemcova prodlení s placením nájemného kvůli pandemii koronaviru****(sp. zn. Pl. ÚS 21/20 ze dne 8. prosince 2020; 29/2021 Sb.)**

Ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoli omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Právě za výjimečných situací, kdy je ohroženo a oslabeno sociální a ekonomické postavení obyvatelstva a důstojné podmínky života, se zvláště významně projevuje sociální funkce vlastnictví vyjádřená v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Při srovnávání přiměřenosti zásahu do vlastnického práva pronajímatelů na straně jedné a veřejného zájmu a limitů zdrženlivosti vyplývajících ze sociální funkce vlastnictví na straně druhé převažují pozitiva, která v dané věci představuje veřejný zájem na ochraně sociálních a ekonomických životních podmínek nájemců. Z tohoto pohledu je třeba také pohlížet na princip spravedlivé rovnováhy, a to v rovině ochrany nájemců, resp. sociální role vlastnického práva v poměru k dočasnému omezení pronajímatelů.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 21/20 dne 8. prosince 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupené JUDr. Hanou Kordovou Marvanovou, advokátkou, se sídlem Praha, Nad Královskou oborou 41, na zrušení zákona č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákona č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání, a o návrhu na přednostní projednání, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I. Obsah návrhu**

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, došlým Ústavnímu soudu dne 7. 5. 2020, se skupina 31 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „skupina senátorů“ nebo „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud

v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil zákon č. 209/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení a v souvislosti s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, a zákon č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání. S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

2. Skupina senátorů návrh na zrušení uvedených zákonů odůvodnila jejich tvrzeným rozporem s ústavním pořádkem, konkrétně s ustanoveními čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 4 a čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

3. Podle navrhovatelky napadenými zákony stát autoritativně přenáší svou odpovědnost za naplnění čl. 26 odst. 3 Listiny na soukromé subjekty a v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny bez jakékoli náhrady nutí pronajímatele nést veškerou ekonomickou zátěž pomoci nájemcům zasaženým dopady epidemie koronaviru SARS CoV-2 (dále též jen „epidemie koronaviru“) a nařizuje jim pod dobu více než tři čtvrtě roku fakticky dotovat nezaplacené nájemné z vlastních prostředků.

4. Navrhovatelka konstatuje, že v souvislosti s epidemií koronaviru vláda vyhlásila dne 12. 3. 2020 nouzový stav a postupně přijala řadu krizových opatření, která mají zásadní dopad do práv a ekonomických poměrů většiny obyvatel. Důsledkem omezení svobody pohybu a uzavření většiny provozoven bylo utlumení ekonomické aktivity řady podnikatelských subjektů. Pro značnou část občanů České republiky tato opatření znamenala úplnou ztrátu či omezení jejich základního práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací, zaručeného v čl. 26 odst. 3 Listiny. Tito lidé se tudíž bez své viny ocitli v situaci, kdy přišli o zdroj příjmů k hrazení svých životních výdajů. Napadené zákony byly přijaty za účelem zmírnění těchto negativních sociálních a ekonomických dopadů a jejich cílem je pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících podnikání překlenout toto období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit hrozbu výpovědi z nájmu z důvodu řádného neplacení nájemného.

5. Navrhovatelka zdůrazňuje, že nezpochybňuje záměr sledovaný napadenými zákony, avšak má za to, že nejenom nenaplnují potřebu účinné pomoci zasaženým obyvatelům, ale naopak je jimi pouze prohlubován negativní dopad současné situace a nepřipustně zasahováno do základních práv pronajímatelů nemovitostí, na které je státem jednostranně a bez jakékoli kompenzace přenášena veškerá ekonomická zátěž pomoci zasaženým nájemcům.

6. Vzhledem k tomu, že v důsledku opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru bylo do značné míry omezeno právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, je podle navrhovatelky v takové situaci ústavním pořádkem zakotvenou odpovědností a povinností státu v souladu s čl. 26 odst. 3 Listiny přiměřeným způsobem takto zasažené občany hmotně zajistit. Pokles či ztráta příjmů v důsledku opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru neohrožuje pouze bytovou potřebu obyvatel, ale týká se i podnikajících osob ve vztahu k nájmu prostor sloužících k podnikání. Podnikající osoba, která nemůže v důsledku krizových opatření vykonávat svou podnikatelskou činnost, a nemá tedy jak získat prostředky k zaplacení nájmu své provozovny, a zároveň jí zůstává povinnost hradit fixní náklady včetně nákladů na pronájem provozovny, se fakticky dostává do likvidačního kruhu. Ani po uvolnění omezujících opatření nebude totiž již moci vykonávat svou činnost, neboť nebude schopna uhradit vzniklý dluh a po skončení ochranné doby jí bude vypovězen nájem a přijde o prostory k výkonu svého podnikání.

7. Na straně druhé jsou pronajímatelé napadenými zákony přinuceni bez jakékoli náhrady či jistoty poskytnout nájemcům na své vlastní náklady odklad zaplacení nájemného na dobu až 9 měsíců. Navrhovatelka konstatuje, že pro řadu pronajímatelů se bude jednat o zcela nepřiměřenou a neúnosnou zátěž, neboť takto budou na dané období připraveni

potenciálně o zdroj příjmů, z něhož hradili nejen své životní náklady, ale také veškeré náklady spojené s pronajímanými nemovitostmi, včetně údržby či rekonstrukce, jakož i splátky úvěrů.

8. Podle skupiny senátorů v dané věci dochází k porušení čl. 11 odst. 4 Listiny. Z tohoto ustanovení vyplývá, že nucené omezení vlastnického práva je možné pouze za kumulativního splnění tří podmínek: k omezení může dojít pouze ve veřejném zájmu, může být provedeno pouze na základě zákona a za náhradu. V předmětné věci jsou dodrženy pouze první dvě podmínky, avšak nikoli podmínka třetí, tj. omezení vlastnického práva za náhradu. Napadené zákony nepočítají s žádnou formou byť i jen částečné kompenzace tohoto až tři čtvrtě roku trvajících omezení vlastnických práv pronajímatelů. Ze strany státu není ani poskytnuta jakákoli garance, že nakumulované dluhy na nájemném budou pronajímatelům řádně uhrazeny.

9. Nájemce, který by v důsledku negativních dopadů mimořádných opatření nebyl schopen platit nájemné, by se tak mohl dostat do nezvladatelné situace, neboť ze svých oslabených příjmů by musel platit veškeré své dosavadní výdaje, ale také ve lhůtě nanejvýše 5 měsíců (u prostor sloužících k podnikání 6 měsíců), tedy do uplynutí ochranné doby, by musel rovněž získat částku odpovídající až pětinasobku (u prostor sloužících k podnikání čtyřnasobku) měsíčního nájemného k uhrazení svého dluhu na nájemném. Namísto pomoci se tak nájemce může ocitnout ještě ve svízelnější situaci a ve dluhové pasti. Navrhovatelka uvádí, že pro pronajímatele tedy neexistuje žádná záruka, že se finančně oslabeným nájemcům podaří do konce ochranné doby tyto své dluhy na nájemném řádně splatit; naopak je téměř nepochybné, že mnohým se to v dané lhůtě nepodaří, což pro pronajímatele představuje riziko, že jejich pohledávky zůstanou neuspokojeny, a pro nájemce toto znamená riziko exekuce, insolvence a civilních sporů. Napadené zákony nejenom zasahují do vlastnických práv pronajímatelů, ale ani nenaplňují efektivně účel, tj. neposkytují nájemcům účinnou pomoc.

10. Porušení čl. 3 odst. 1 Listiny navrhovatelka spatřuje v nedůvodném a odlišném přístupu a v nerovném poskytování jiné úrovně ochrany základních lidských práv různým skupinám společnosti. Zatímco v případě bankovního sektoru stát prostřednictvím záruk dbá na ochranu jejich vlastnických práv, v případě pronajímatelů je vrchnostensky zákonem uložena povinnost snášet v období tři čtvrtě roku omezení jejich vlastnických práv bez jakékoli kompenzace či garance, že takto nuceně vzniklé dluhy budou uhrazeny. Tímto způsobem podle navrhovatelky dochází k porušení principu rovnosti práv a představuje to projev libovůle při výkonu státní moci.

11. Napadené zákony podle navrhovatelky nesplňují test proporcionality, a to ani v jednom z jeho kritérií, a představují tak nepřiměřený a nepřipustný zásah do základních práv pronajímatelů, aniž by přitom byla efektivně chráněna a naplněna základní práva nájemců. Kritérium vhodnosti není naplněno proto, že napadenými zákony není poskytnuta skutečně účinná pomoc a veškerá související zátěž je přesunuta na pronajímatele. Ve vztahu ke kritériu nezbytnosti navrhovatelka uvádí, že pro řešení problému nájemců bylo možné zvolit řadu jiných prostředků, na jejichž základě lze dosáhnout stejného výsledku, a vytčený cíl by byly schopny naplnit lépe a účinněji bez zásahu do základních práv jiných skupin obyvatel. Vzhledem k tomu, že přijetím napadených zákonů není zachována rovnováha zatížení a dochází k přesunu veškeré ekonomické zátěže z jedné skupiny obyvatel (nájemců) na druhou skupinu obyvatel (pronajímatelů), kterým je po předmětnou dobu zásadním způsobem omezen zdroj příjmů, není tak naplněno ani kritérium přiměřenosti. Navrhovatelka spatřuje paralelu současné situace s regulací nájemného, která byla ze strany Ústavního soudu označena za protiústavní [nález sp. zn. I. ÚS 489/05 ze dne 6. 4. 2006 (N 80/41 SbNU 59)], neboť nebyl dodržen princip spravedlivé rovnováhy a bylo nepřiměřeným způsobem zatíženo vlastnické právo určité kategorie vlastníků a jednostranně jim nařízeno dotovat nájemné ze svých prostředků.

12. Závěrem navrhovatelka uvádí, že přestože považuje napadené zákony za protiústavní, je si současně vědoma jejich potřeby a potenciálních negativních dopadů a nejistoty, které by nastaly v případě jejich okamžitého zrušení. Navrhuje proto, aby Ústavní soud označil napadené zákony za protiústavní a jako takové je zrušil, avšak v zájmu ochrany oprávněných zájmů a práv nájemců, jakož i v zájmu právní jistoty by rozhodl o jejich zrušení až k datu uplynutí ochranné doby definované zákonem, tj. ke dni 31. 12. 2020.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků k návrhu

13. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení a vládu spolu s Veřejným ochráncem práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k návrhu.

14. Veřejný ochránce práv do řízení nevstoupil. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření jsou shrnuta níže [sub II a) a II b)]; vyjádření vlády obsahuje bod II c).

II. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

15. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2020 se týká jen formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Poslanecká sněmovna uvedla, že oba napadené zákony byly projednávány ve zkráceném jednání podle ustanovení § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád PS“) v zákonodárném procesu ve stavu legislativní nouze. Předseda Poslanecké sněmovny svým rozhodnutím č. 41 ze dne 19. 3. 2020 na základě návrhu vlády z téhož dne vyhlásil podle ustanovení § 99 odst. 1 jedacího řádu PS stav legislativní nouze na dobu od 19. března 2020 do doby skončení nouzového stavu.

16. Návrh zákona č. 209/2020 Sb. předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 2. 4. 2020 (sněmovní tisk č. 815, VIII. volební období). Stejněho dne vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona č. 210/2020 Sb. (sněmovní tisk 816, VIII. volební období).

17. Pokud jde o návrh zákona č. 209/2020 Sb., Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona souhlas, v závěrečném hlasování z přítomných 96 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 65, proti návrhu hlasovalo 17. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 9. 4. 2020, který jej dne 16. 4. 2020 projednal a Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy. Návrh vrácený Senátem projednala Poslanecká sněmovna dne 22. 4. 2020 a přijala návrh zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu. Z přítomných 178 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 121, proti návrhu hlasovalo 31. Prezident republiky zákon podepsal dne 24. 4. 2020. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 74 rozeslané dne 27. 4. 2020.

18. Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas i s vládním návrhem zákona č. 210/2020 Sb., v závěrečném hlasování z přítomných 97 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 76, proti návrhu hlasovalo 13. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 9. 4. 2020, který jej projednal na své schůzi dne 17. 4. 2020 a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Návrh zákona vrácený Senátem Poslanecká sněmovna projednala dne 22. 4. 2020 a přijala návrh zákona ve znění, v němž byl postoupen Senátu. Z přítomných 173 poslanců a poslankyň pro návrh hlasovalo 129, proti návrhu hlasovalo 25. Prezident republiky zákon podepsal dne 24. 4. 2020. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 74 rozeslané dne 27. 4. 2020.

II. b) Vyjádření Senátu

19. Senát ve svém vyjádření ze dne 25. 6. 2020 po rekapitulaci argumentace návrhu na zrušení předmětných zákonů předně poukázal na to, že navrhovatelka požaduje zrušení obou zákonů v jejich celku, přičemž její návrh směřuje k neústavnosti v nich nastaveného poměru vztahů mezi nájemci a pronajímateli. Poukázal na to, že zákon č. 209/2020 Sb. však vedle ustanovení § 2 až 4, týkajících se opatření ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby, obsahuje i § 5, řešící opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení, a § 6 a 7, obsahující problematiku vyúčtování nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, tedy další dvě odlišná témata.

20. Oba návrhy předmětných zákonů byly Senátu doručeny ve stejný den, a to 9. 4. 2020 poté, co byly Poslaneckou sněmovnou projednány ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze (senátní tisky 234 a 239).

21. Senát dále konstatuje, že debata na půdě Senátu u obou tisků probíhala argumentačně velmi podobně, kdy vesměs zaznívaly buď hlasy pro zamítnutí s tím, že návrh je koncepčně zcela špatný, nebo výzvy k jeho úpravě formou pozměňovacích návrhů, protože je sice nedokonalý, ale bude lepší poskytnout alespoň minimální ochranu nájemcům. Posuzované návrhy zákonů byly Senátem zařazeny na 20. schůzi 12. funkčního období. Nejprve byl dne 16. dubna 2020 projednán senátní tisk č. 234. Projednávání provázela rozsáhlá diskuse, během níž zazněla jak kritika vládního návrhu zákona, tak i částečná podpora, byť kritické povahy. Senát ve vyjádření dále uvedl, že návrh na schválení předlohy ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou nezazněl, návrh na zamítnutí nebyl podán a po rozsáhlé diskusi se Senát rozhodl pro vrácení návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pro vrácení návrhu zákona se pro vyslovilo 36 ze 43 přítomných senátorů, proti nebyl nikdo.

22. Dne 17. dubna 2020 byl Senátem projednán i senátní tisk č. 239. Debata v rámci obecné rozpravy se nesla méně kriticky než ve vztahu k předchozímu tisku, avšak i tento vládní návrh zákona byl kritizován jako nedostatečně vyvažující dopady krize na obě strany: nájemce a pronajímatele. Senát nakonec vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Pro usnesení se v hlasování z přítomných 36 senátorů vyslovilo 29, proti nebyl nikdo. Bylo schváleno také doprovodné usnesení: „I. s ohledem na skutečnost, že předložený návrh zákona považuje Senát za nedostatečný a návrh obsahuje i zásadní právní vady, vyzývá vládu České republiky, aby zřídila operační program pro čerpání bezúročných úvěrů pro nájemce, kteří nejsou v důsledku epidemie koronaviru SARS-CoV-2 schopni platit nájemné.“ V hlasování se pro usnesení z 36 přítomných senátorů vyslovilo 32 a nikdo nebyl proti. Závěrem Senát ve svém vyjádření uzavírá, že Senát při projednávání zákonů č. 209/2020 Sb. a č. 210/2020 Sb. postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

II. c) Vyjádření vlády

23. Vláda v úvodu svého vyjádření – obdobně jako Senát – poukázala na to, že skupina senátorů argumentuje obecně ve vztahu k možnosti „odložených“ nájmu v obou napadených právních předpisech, pomíjí však zbylá ustanovení daných předpisů, ačkoli navrhuje zrušení obou zákonů jako celku. V případě zákona č. 209/2020 Sb. skupina senátorů zejména zcela pomíjí další části tohoto zákona, konkrétně opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení, a část týkající se vyúčtování nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty.

24. Ve vztahu k důvodům přijetí napadené právní úpravy vláda především zdůrazňuje nutnost co nejrychleji řešit negativní ekonomické a sociální dopady epidemie koronaviru. Z hlediska rozsahu přijímaných opatření odkazuje na důvodové zprávy k napadeným

zákonům a uvádí, že jejich hlavní cíl spočívá v poskytnutí pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících podnikání překlenout období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit tak hrozbu výpovědi z nájmu z důvodu řádně nezaplaceného nájemného. Vláda zdůrazňuje, že cílem napadených zákonů přitom není odpuštění nájemného, ale jeho odklad na omezenou dobu. Pronajímatel tak o své platby nájemného nepřichází, odklad placení nájemného se nadto týká pouze těch nájemců, kterým v důsledku mimořádných opatření vypadl příjem. Skutečnost, že se jich mimořádná opatření takto dotkla, navíc musí nájemci náležitě doložit. Vláda také dodává, že naléhavost této situace souvisí i s výší nájemného, které je řada domácností schopna hradit obtížně i v období ekonomické stability. Připomněla, že napadené zákony zároveň umožňují pronajímateli požadovat zrušení nájmu po skončení nouzového stavu (tedy po dni 17. 5. 2020), nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel. Napadená úprava podle předpokladů vlády dopadne na relativně úzký okruh subjektů, neboť preferovanou možnost představuje využití splátkového kalendáře nebo jiné formy dohody mezi nájemcem a pronajímatelem. Vláda také poukázala na obdobnou úpravu přijatou ve Spolkové republice Německo, která nestanoví žádné kompenzace pro pronajímatele a na rozdíl od české regulace neupravuje žádné výjimky. Vláda upozornila, že napadené zákony jsou „spárovány“ s dalšími předpisy přijatými během nouzového stavu, jako např. s odkladem splátek úvěrů a finančních půjček. Jde o logický řetězec, v němž finanční zajištění pronajímatelů, kteří splácejí úvěr, je řešeno právě moratoriem na splácení úvěrů, které bylo stanoveno zákonem č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19.

25. K navrhovatelkou tvrzenému porušení čl. 11 Listiny vláda konstatuje, že je nutné nejprve zkoumat, zda se právo na vlastnictví dostává do kolize s jiným ústavně garantovaným právem či veřejným zájmem. Tuto kolizi v obecné rovině vláda charakterizuje tak, že na jedné straně Listina v čl. 11 odst. 1 zaručuje právo každého vlastnit majetek, v čl. 11 odst. 2 zakazuje zneužívání vlastnického práva a připouští nucené omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny) ve veřejném zájmu; na straně druhé existuje veřejný zájem na ochraně osob ve slabším postavení, tj. nájemců, a garance jejich práva obvykle označovaného jako „právo na přiměřenou životní úroveň ve smyslu čl. 26 Listiny“. V této souvislosti vláda zdůrazňuje, že vlastnické právo není neomezené. Odkazuje přitom na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.), a to ve vztahu k ochraně nájmu bytu jako legitimního cíle omezení vlastnického práva a ústavně přijatelným podmínkám regulace nájemného. Otázku hledání spravedlivé rovnováhy v regulaci nájemních vztahů také opakovaně posuzoval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jehož judikatura obecně akceptuje možnost regulace různých aspektů nájemních vztahů. Limity vymezené ESLP pro státní zásahy do soukromého vlastnictví představuje princip legality, existence legitimního cíle v podobě veřejného zájmu a dosažení spravedlivé rovnováhy mezi zájmem na ochraně majetku a širšími společenskými zájmy. Podle názoru vlády jsou tyto limity v dané věci naplněny, a to včetně podmínky spravedlivé rovnováhy. Suspendování práva pronajímatele na jednostranné ukončení nájmu se má uplatnit pouze ve vymezených případech, v nichž se nájemce dostal do prodlení v jasně ohraničené době a v důsledku mimořádných opatření. Nájemce musí současně svou neschopnost platit nájemné kvalifikovaně doložit. Ochrana nájemce prostřednictvím napadených zákonů je podle vlády koncipována jako krajní opatření, které se uplatní v případě, kdy nelze situaci nájemce řešit jinak (např. dohodou či splátkovým kalendářem). To znamená, že pokud by např. nájemce již obdržel příslušnou dávku ze systému státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi, je povinen nájemné uhradit z této dávky a zákonná ochrana by se na něj nevztahovala.

26. Podle vlády je suspendováním práva pronajímatele na jednostranné ukončení nájmu za přesně stanovených podmínek nájemcům poskytnuta účinná pomoc, neboť získávají časový prostor pro řešení finanční situace. Stanoveného cíle právní úpravy přitom podle názoru vlády nešlo dosáhnout bez přijetí nové právní úpravy nebo s využitím jiného, méně omezujícího opatření. Podporu nájemců formou dávky ze systému státní sociální podpory vláda nepovažuje za efektivní, a to vzhledem k nutnosti okamžitého řešení situace, přičemž k vyplácení dávek ze systému státní sociální podpory dochází se značným časovým posunem. K argumentaci navrhovatelky, „že se z pronajímatelů stanou nedobrovolní poskytovatelé úvěru“, vláda zdůrazňuje, že napadená úprava je o příjem nepřipraví, pouze umožňuje rozložit platby do delšího časového úseku.

27. Vláda připomněla, že v napadené úpravě jsou stanoveny rovněž pojistky k ochraně pronajímatele, které mu umožňují nájem vypovědět nebo zrušit i před uplynutím zákonem stanovené doby (§ 3 a 4 napadených zákonů). Eliminace negativních dopadů na pronajímatele se projevuje i tím, že není dotčena povinnost nájemce hradit náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k bydlení ani případné úroky z prodlení. Podle vlády zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, způsobený napadenou právní úpravou, zdaleka nedosahuje takové intenzity, že by zásadním způsobem destruoval podstatu vlastnického práva nebo způsobil ve vztahu k pronajímatelům potenciálně tzv. rdousící efekt, jak ho pojímá Ústavní soud ve své judikatuře [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 3308/16 ze dne 19. 1. 2017 (N 16/84 SbNU 181)].

28. Pokud jde o tvrzené porušení čl. 11 odst. 4 Listiny, vláda vyjádřila přesvědčení, že omezení práva pronajímatele vypovědět nájem podle napadených zákonů nepředstavuje kvalifikované omezení vlastnického práva ve smyslu stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (ST 27/53 SbNU 885; 136/2009 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.), resp. tam uvedené judikatury ESLP. Z této judikatury vyplývá, že obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny není bezbřehý a nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení (srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09). Z judikatury ESLP pak vyplývá, že čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem (*Mellacher a ost. v. Rakousko*, 19. 12. 1989, A-169). V případě napadených zákonů má omezení na straně pronajímatelů *de facto* podobu pouhého (případného) oddálení obdržení zisku. Vláda v této souvislosti poukazuje na nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.; ve věci fotovoltaiických elektráren), kde Ústavní soud poukázal na to, že není v rozporu s principem právní jistoty, pokud změnou právních předpisů fakticky dojde k oddálení obdržení zisku, zůstává-li jeho výše změnou předpisu nedotčena. Napadené zákony podle názoru vlády zasahují do vlastnických práv pronajímatelů pouze dílčím způsobem a pouze dočasně. Suspendována je toliko možnost ukončit nájem z důvodu prodlení s placením nájemného, které zapříčinilo opatření při epidemii. Napadené zákony se nijak nedotýkají práva ukončit nájem z jiných důvodů. Vláda poukazuje na to, že navrhovatelka úplně přehlíží, že zákaz ukončení nájmu není absolutní.

29. Vláda nesouhlasí také s výhradou navrhovatelky ve vztahu k porušení čl. 26 odst. 3 Listiny. Opětovně poukazuje na komplexnost mimořádných opatření v důsledku epidemie koronaviru. Vláda přijala celou řadu kompenzačních apod. opatření. Zdůrazňuje, že smyslem napadených zákonů není poskytnout občanům hmotné zabezpečení, ale toliko na přechodnou dobu chránit jeden konkrétní statek, který má zvláštní význam: v případě nájmu podnikatelských prostor směřuje k ochraně stability a kontinuity hospodářství jako celku; v případě nájemního bydlení k ochraně důstojného života člověka. Pokud by v těchto

případech bylo spoléháno pouze na přímou či nepřímou státní podporu, hrozilo by nebezpečí z prodlení. Vláda také upozorňuje, že realizace práva zakotveného v čl. 26 odst. 3 Listiny závisí na prováděcím zákonodárství a reálných možnostech státu výdaje na hmotné zajištění občanů pokrýt. Napadenými zákony nejsou nijak dotčeny případné nároky na plnění ze systému sociálního zabezpečení. Je nesporné, uvádí vláda, že pandemie bude mít negativní finanční dopady na všechny složky a skupiny obyvatel stejně jako na stát. Navrhovatelkou uváděné přenášení sociální zátěže mezi skupinami obyvatel vláda považuje za nepřipadné. V případě napadených zákonů se nejedná o trvalou úpravu nájemních vztahů a přijatá opatření mají pouze krátkodobý efekt reagující na aktuální potřebu ochrany nájemců.

30. Vláda vyslovila také nesouhlas s argumentací navrhovatelky o porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, které má spočívat v odlišném přístupu státu k zajištění pohledávek bankovního sektoru a zajištění pohledávek pronajímatelů. Podle názoru vlády tento přístup nelze označit za diskriminaci, neboť se v žádném ohledu nejedná o srovnatelné případy a okruh regulovaných vztahů se zásadně liší. Státní garance, jak se jí dovolává navrhovatelka, by v případě pronajímatelů plnila značně odlišnou funkci, než kterou plní státní garance za úvěry podnikajícím subjektům. Vláda v této souvislosti poukazuje na to, že dostupnost bankovních úvěrů má významný dopad na hospodářství jako celek. V případě bankovního sektoru státní garance plní zejména motivační funkci a její účel spočívá v zajištění kontinuity v poskytování bankovních úvěrů podnikajícím subjektům. V případě dlužného nájemného by garance naopak plnila především funkci zajišťovací, která by primárně směřovala k ochraně individuálního zájmu pronajímatele. Postavení pronajímatelů podle napadených zákonů lze připodobnit spíše k postavení úvěrujících podle výše zmíněného zákona č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19, kteří jsou ze zákona povinni strpět odklad splátek svých úvěrů. Ani v tomto případě není žádná státní garance poskytována.

31. Závěrem vláda konstatuje, že napadené zákony lze chápat jen jako dočasné omezení vlastníka ve výkonu jeho práva jednostranně ukončit nájem specifikovaných prostor. Vyjádřila přesvědčení, že v posuzované věci jsou splněna všechna kritéria kladená na právní regulaci vztahů nájemců a pronajímatelů ústavním pořádkem i judikaturou vrcholných soudů. Napadená zákonná úprava sleduje jasně seznatelný legitimní cíl. Zásah do práva pronajímatelů na pokojné užívání majetku se přitom nachází ve spravedlivé rovnováze k veřejnému zájmu na ochraně nájemců. Práva vlastníků nemovitostí zároveň nejsou danou právní úpravou zasažena natolik intenzivním způsobem, že by na základě čl. 11 odst. 4 Listiny bylo nutné, aby stát poskytoval pronajímatelům za úpravu užívání majetku náhrady, tj. finanční kompenzace či zvláštní státní garance. Vláda proto považuje oba napadené zákony za plně ústavně konformní a navrhuje, aby byl předmětný návrh zamítnut.

III. Replika navrhovatelky

32. Navrhovatelka v replice opakuje své přesvědčení, že napadené zákony představují nejenom diskriminační a nepřipustné omezení vlastnických práv pronajímatelů, ale je také diskutabilní, zda je vůbec dán veřejný zájem a potřebnost tohoto zásahu. Zdůrazňuje, že právě v krizových dobách je velmi důležité věnovat pečlivou pozornost přiměřenosti přijímaných opatření a podrobovat je kritičtějšímu zkoumání, neboť právě v takových dobách jsou základní práva a svobody nejsnáze porušitelné. Judikatura, na kterou odkazuje vláda, je podle navrhovatelky nepřipadná, neboť v dané věci se nejedná o přijetí obecných pravidel, kterými jsou nastavovány meze vlastnických práv, ale jsou přijímána cílená *ad hoc* opatření, která na vymezený čas zbavují vlastníky pronajímaných nemovitostí některých práv, a nutí je tak převzít zátěž nájemců a dopady krize na vlastní bedra. Navrhovatelka zdůrazňuje, že napadené zákony jsou diskriminační, neboť přehlíží fakt, že z hlediska dopadů pandemie jsou vlastníci pronajímaných nemovitostí zasaženi stejně jako ostatní skupiny obyvatel

a výpadek příjmů mohou pocítit zcela rovnocenně jako nájemci. K argumentaci vlády týkající se nesouhlasu s tvrzením, že přístup státu k pronajímatelům je nedůvodně odlišný od přístupu k bankovnímu sektoru, navrhovatelka uvádí, že největší odlišnost spočívá v tom, že v případě pronajímatelů jde převážně o jednotlivce, kteří jsou zasaženi dopady pandemie, v případě bankovního sektoru se jedná o bohaté a vlivné nadnárodní instituce. Zatímco těm jsou poskytovány záruky, aby půjčovaly lidem a firmám v nouzi, pronajímatelé nejsou tak vlivní, aby se domohli obdobného přístupu ze strany vlády.

33. Skupina senátorů poukázala na to, že výjimku ze zákazu ukončení nájmu podle § 4 napadených zákonů nepovažuje za účinnou pojistku vzhledem k možnostem nájemců bránit se případné výpovědi návrhem na její soudní přezkum. Dále polemizuje s tvrzenou neodkladností a potřebou okamžitého řešení mimořádné situace, což dokládá malým počtem žádostí nájemců o vydání potvrzení o tom, že zpoždění s úhradou nájemného nastalo z prokazatelných důvodů spojených s dopady epidemie koronaviru (celkem 56). Podle navrhovatelky to svědčí o tom, že samotní nájemci dospěli k závěru, že přijatá opatření jejich složitou situaci nijak neřeší, a rozhodli se této zákonné možnosti vůbec nevyužít. Potřeba přijatých opatření tedy nebyla nezbytná a nebyl na ní veřejný zájem.

IV. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

34. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu může návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podat skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 31 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona 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 skupina senátorů splňuje.

35. Návrh obsahuje veškeré další zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

V. Proces přijetí napadených ustanovení

36. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda napadené zákony byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení ostatně žádné deficity legislativního procesu neuvádějí. Ústavní soud pro stručnost odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

VI. Dikce napadených zákonů

37. Zákon č. 209/2020 Sb. zní:

§ 1

(1) Nouzovým stavem se pro účely tohoto zákona rozumí nouzový stav vyhlášený v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vládou České republiky v roce 2020 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu nového koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky.

(2) Mimořádným opatřením při epidemii se pro účely tohoto zákona rozumí

a) krizové opatření podle § 2 písm. c) krizového zákona přijaté vládou České republiky v době nouzového stavu,

b) mimořádné opatření vydané v roce 2020 Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2,

c) mimořádné opatření vydané v roce 2020 krajskou hygienickou stanicí na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2, § 82 odst. 1 a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví k zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2.

(3) Rozhodnou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne 12. března 2020 do dne následujícího po dni skončení mimořádného opatření při epidemii, nejpozději však do dne 31. července 2020.

(4) Ochrannou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do dne 31. prosince 2020.

Opatření ke zmírnění dopadů epidemie na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby

§ 2

(1) Ustanovení § 2 až 4 se použijí na nájem bytu, domu nebo jejich části, je-li účelem nájmu uspokojování bytové potřeby nájemce. Ustanovení § 2 až 4 se použijí obdobně i pro podnájem bytu, domu nebo jejich části, je-li účelem podnájem uspokojování bytové potřeby podnájemce.

(2) K ujednání, které se odchyluje od ustanovení tohoto zákona v neprospěch nájemce, se nepřihlíží.

§ 3

(1) Pronajímatel nemůže v ochranné době nájem jednostranně ukončit pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného, pokud prodlení nastalo

a) v rozhodné době, a

b) převážně v důsledku omezení plynoucího z mimořádného opatření při epidemii, které mu znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo řádnou úhradu nájemného.

(2) Ustanovením odstavce 1 není dotčeno právo pronajímatele ukončit nájem z jiných důvodů ani další práva pronajímatele vzniklá v důsledku prodlení nájemce.

(3) Nájemce pronajímateli bez zbytečného odkladu a s určitostí odpovídající dostupným skutečnostem doloží okolnosti prodlení podle odstavce 1 písm. b), potvrzením od příslušného úřadu práce ČR, kterému pro vystavení potvrzení musí nájemce doložit podklady, jejichž formu a náležitosti stanoví metodicky pokyn.

(4) Neuhradí-li nájemce v ochranné době všechny pohledávky na nájemném, které se staly splatnými v rozhodné době, má pronajímatel právo vypovědět nájem bez výpovědní doby. Pronajímatel má toto právo i tehdy, prohlásí-li nájemce nebo stane-li se jinak nepochybným, že tyto pohledávky ani v ochranné době neuhradí.

§ 4

(1) Pronajímatel může poté, co pominuly okolnosti podle § 3 odst. 1 písm. b), nejdříve však po skončení nouzového stavu, požadovat zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel, zejména mohl-li by v důsledku omezení upadnout do takové nouze, že nebude mít ani na nutnou výživu vlastní nebo nutnou výživu osoby, k jejíž výživě je podle zákona povinen.

(2) Nedohodnou-li se strany, soud k návrhu pronajímatele rozhodne o zrušení nájmu podle odstavce 1.

§ 5

Opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení

(1) Státní fond rozvoje bydlení může na žádost příjemce úvěru odložit splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru na dobu do 30. listopadu 2020, doloží-li příjemce úvěru neschopnost splácet úvěr vzniklou v důsledku mimořádného opatření při epidemii. Po přijetí úvěru nelze v souvislosti s podáním žádosti podle věty první požadovat úhradu nákladů spojených s vyřízením žádosti ani jinou úhradu.

(2) Celková doba splácení úvěru se v případě podle odstavce 1 prodlouží o dobu, na kterou byla odložena splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru.

Vyúčtování a finanční vypořádání nákladů na plnění spojená s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty

§ 6

Pro účely § 6 a 7 se rozumí

a) poskytovatelem služeb poskytovatel služeb podle § 2 písm. a) zákona č. 67/2013 Sb., kterým se upravují některé otázky související s poskytováním plnění spojených s užíváním bytů a nebytových prostorů v domě s byty, ve znění zákona č. 104/2015 Sb. (dále jen „zákon o službách“),

b) příjemcem služeb příjemce služeb podle § 2 písm. b) zákona o službách a

c) vyúčtováním vyúčtování podle § 2 písm. f) zákona o službách.

§ 7

Povinnost poskytovatele služeb doručit vyúčtování služeb příjemci služeb, která by podle § 7 odst. 1 zákona o službách dospěla po dni nabytí účinnosti tohoto zákona a přede dnem 31. srpna 2020, se považuje za dospělou dnem 1. září 2020.

§ 8

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

38. Zákon č. 210/2020 Sb. zní:

§ 1

- (1) Nouzovým stavem se pro účely tohoto zákona rozumí nouzový stav vyhlášený v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vládou České republiky v roce 2020 z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu nového koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky.
- (2) Mimořádným opatřením při epidemii se pro účely tohoto zákona rozumí
- a) krizové opatření podle § 2 písm. c) krizového zákona přijaté vládou České republiky v době nouzového stavu,
- b) mimořádné opatření vydané v roce 2020 Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2 a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2,
- c) mimořádné opatření vydané v roce 2020 krajskou hygienickou stanicí na základě § 69 odst. 1 písm. b), § 69 odst. 2, § 82 odst. 1 a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví k zamezení dalšího šíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS CoV-2.
- (3) Rozhodnou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne 12. března 2020 do 30. června 2020.
- (4) Ochrannou dobou se pro účely tohoto zákona rozumí doba ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do dne 31. prosince 2020.

§ 2

- (1) Ustanovení tohoto zákona se použijí na nájem nebo podnájem prostoru nebo místnosti (dále jen „nájem“), je-li účelem nájmu provozování podnikatelské činnosti v tomto prostoru nebo v této místnosti a slouží-li prostor nebo místnost alespoň převážně k podnikání, bez ohledu na to, zda je účel nájmu v nájemní smlouvě vyjádřen (dále jen „prostor sloužící podnikání“).
- (2) Ustanovení tohoto zákona se použijí i na pacht, je-li podstatnou částí předmětu pachtu prostor sloužící podnikání.
- (3) K ujednání, které se odchyluje od ustanovení tohoto zákona v neprospěch nájemce, se nepřihlíží.

§ 3

- (1) Pronajímatel nemůže v ochranné době nájem jednostranně ukončit pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného spojeným s užíváním prostoru sloužícího k podnikání, pokud prodlení nastalo
- a) v rozhodné době, a
- b) v důsledku omezení plynoucího z mimořádného opatření při epidemii, které mu znemožňovalo nebo podstatně ztěžovalo provozování podnikatelské činnosti.
- (2) Ustanovením odstavce 1 není dotčeno právo ukončit nájem z jiných důvodů ani další práva pronajímatele vzniklá v důsledku prodlení nájemce.
- (3) Nájemce pronajímateli předloží listiny osvědčující splnění podmínek podle odstavce 1 písm. b) do patnácti dnů ode dne, kdy nastalo první prodlení s placením nájemného podle odstavce 1.
- (4) Nájemce je povinen uhradit všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době a které nájemce řádně neuhradil, do konce ochranné doby. Neuhradí-li nájemce v ochranné době všechny dluhy na nájemném, které se staly splatnými v rozhodné době, má pronajímatel právo vypovědět nájem; výpovědní doba činí 5 dní. Pronajímatel má toto právo i tehdy, prohlásí-li nájemce, že tyto dluhy na nájemném ani v ochranné době neuhradí.
- (5) Zanikne-li či skončí nájem před uplynutím ochranné doby, je nájemce povinen uhradit všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době, do 30 dnů od zániku či skončení nájmu.

§ 4

Pronajímatel může poté, co pominuly okolnosti podle § 3 odst. 1 písm. b), nejdříve však po skončení nouzového stavu, požadovat zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivě požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel.

§ 5

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

VII. Meritorní přezkum návrhu

39. Navrhovatelka především uvádí, že napadené zákony jsou v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť za nucené omezení vlastnického práva se neposkytuje náhrada. K tomuto tvrzení Ústavní soud úvodem konstatuje, že navrhovatelka přehlíží, že uvedené ustanovení nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoli omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Ústavní soud ve svém stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného konstatoval, že obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. Ústavní soud výslovně uvádí, že „zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení“. Současně konstatoval, že významnou roli při posuzování ústavnosti zásahu do vlastnického práva má také intenzita jeho omezení, která má více aspektů: především rozsah samotného omezení a dále délka jeho trvání, tedy zda jde o omezení dočasné nebo trvalé. Na každé omezení vlastnického práva se tedy nevztahuje režim čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud v tomto smyslu ve své judikatuře také specifikoval, že jako omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny „je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/18 ze dne 14. 5. 2019 (173/2019 Sb.)]. Tyto závěry judikatury představují relevantní východiska i pro posouzení daného návrhu.

40. Současně navrhovatelka přehlíží další charakteristický rys vlastnického práva, jímž je sociální funkce vlastnictví vyjádřená v čl. 11 odst. 3 Listiny. Význam sociální funkce vlastnictví Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje při interpretaci vlastnického práva. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.) tak vyzdvihl, že vlastnictví „nemůže sloužit pouze jako panství majitele nad věcí, nýbrž jej (právě jako majitele) současně zavazuje k určitému chování“. Specifickou povahu čl. 11 odst. 3 Listiny Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13. 12. 2006 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.), v němž konstatoval, že toto ustanovení je ve srovnání s jinými ustanoveními netypické tím, že nestanoví subjektivní ústavně garantovaná práva, nýbrž povinnosti: „V první řadě vyslovuje zásadu, že vlastnictví zavazuje. Tato zásada vyjadřuje fakt, že – ač je nutno vlastnické právo považovat za právo absolutní, jež umožňuje ochranu vlastníka proti všem – oprávnění vlastníka mají své limity, jež mohou narážet na oprávněné zájmy druhých a společnosti jako celku. Absolutnost vlastnictví jako právního vztahu tak není zcela neomezená a není ‚absolutní‘ do důsledků. V duchu právně-politické maximy ‚právo individua končí tam, kde začínají práva druhých‘ je tedy nutno vykládat i otázku výkonu vlastnického práva.“

41. Další východisko k meritornímu přezkumu napadených zákonů se týká situace, za níž byly napadené zákony přijaty. Konstatuje-li totiž navrhovatelka, že právě za výjimečných situací, jakými je nouzový stav, jsou principy demokratického právního státu

a základní práva a svobody obyvatel nejvíce ohroženy, a proto je nutné bděle a důsledně dohlížet na to, aby nedošlo k jejich porušení, nelze než jí dát za pravdu. Tento apel má však ve vztahu k projednávané věci také druhou stránku spočívající v tom, že právě za výjimečných situací, kdy je ohroženo a oslabeno sociální a ekonomické postavení obyvatelstva a důstojné podmínky života, se sociální funkce vlastnictví projevuje zvláště významně, a to právě také vztahu k interpretaci spravedlivé rovnováhy.

42. K tvrzenému porušení čl. 11 odst. 4 Listiny navrhovatelka namítá, že v případě napadených zákonů není naplněna podmínka, že omezení vlastnického práva je přípustné pouze za náhradu. Argumentuje, že podle odborné literatury i judikatury (kterou ovšem blíže nespecifikovala) povinnost státu odškodnit vlastníka omezeného na jeho právech vyplývá z principu rovnoměrného rozvržení veřejných břemen pro všechny občany a z principu jejich rovnosti před zákonem. Navrhovatelka uvádí, že při posouzení, zda zásah do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny dodržuje zásadu proporcionality a dochází k zachování spravedlivé rovnováhy mezi střetávajícími se zájmy společnosti, je nutné vycházet z testu proporcionality.

43. Ústavní soud proto přezkoumal, zda v případě napadených zákonů byl naplněn předpoklad existence veřejného zájmu a dále vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli. Zaměřil se proto na to, zda zákonodárce respektoval zásadu přiměřenosti a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi v kolizi stojícími dotčenými zájmy. I pro zákony vydané za nouzového stavu platí zásada, že omezení základních práv musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a naplňovat požadavky vycházející z testu proporcionality.

44. Zásada proporcionality v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Jde o princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), princip potřeby a princip přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu). Podrobněji srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019 (89/2019 Sb.) nebo navrhovatelkou zmiňovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.).

45. Pokud jde o první krok testu proporcionality, Ústavní soud především uvádí, že napadené zákony je zapotřebí posuzovat v kontextu situace, v níž byly přijaty, tedy za platnosti nouzového stavu. Nouzový stav vyhlásila vláda na základě čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, usnesením č. 69/2020 Sb., a to z důvodu „ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky“. V usnesení o vyhlášení nouzového stavu vláda uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů a zároveň nařizuje pro řešení vzniklé krizové situace krizová opatření podle § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, která stanoví samostatným usnesením. Vláda poté přijala řadu radikálních mimořádných, resp. krizových opatření za účelem ochrany zdraví v důsledku epidemie koronaviru, jimiž došlo k zásadnímu omezení řady základních práv a svobod, které zásadně zasáhlo do sociálního a ekonomického života obyvatel.

46. V případě napadených zákonů představuje veřejný zájem, a tedy účel právní regulace (v souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 43) ochrana důstojného života ve smyslu základních sociálních a existenčních podmínek nájemců bytových prostor a prostor sloužících k podnikání, kteří jsou postiženi krizovými opatřeními vydanými v souvislosti s nouzovým stavem. Tento důvod právní regulace a prostředky k jeho dosažení jsou specifikovány v důvodových zprávách k oběma napadeným zákonům. Podle vyjádření vlády je hlavním cílem napadených zákonů „pomoci nájemcům prostor sloužících k uspokojování

bytové potřeby a nájemcům prostor sloužících k podnikání překlenout období, kdy jsou jejich příjmy zasaženy, a odvrátit tak hrozbu výpovědi z důvodu řádně nezaplaceného nájemného“.

47. Ústavní soud dospěl k závěru, že v daném případě princip vhodnosti (legitimního účelu) naplněn byl, neboť napadené zákony mohou nepochybně vést k dosažení sledovaného, výše vymezeného veřejného zájmu. Argumentace navrhovatelky, že napadené zákony tento cíl nenaplnují, spočívající v tvrzení, že nájemce postižené mimořádnými opatřeními dostatečně nechrání, a mohou se tak naopak ocitnout ve složitější situaci a dluhové pasti, se nachází v rovině spekulací. Ostatně z povahy obou napadených zákonů je zřejmé, že nabízeného benefitu nájemci vůbec nemuseli využít, pokud by měli skutečně pocit, že je tato úprava poškozující. K dalším skutečnostem, které uvádí, jako např. nedostatek ochrany nájemců před civilní žalobou na zaplacení, kterou vůči nim může pronajímatel podat i v mezidobí, či povinnost doplacení veškerého dlužného nájemného včetně narůstajících úroků z prodlení, může dojít i bez ohledu na napadenou právní úpravu, a to v mnohem širší, resp. pro nájemce závažnější míře.

48. Ve druhém kroku testu proporcionality, tj. zkoumání principu potřebnosti, Ústavní soud konstatuje, že v situaci vyhlášení nouzového stavu a přijímání krizových opatření výrazně zasahujících do běžného sociálního a ekonomického života občanů nelze přehlédnout významný aspekt, jímž je naléhavost řešení této situace. Za takového stavu napadené zákony představují řešení situace, kdy nájemci v důsledku mimořádných opatření objektivně omezujících jejich sociální a ekonomickou situaci, resp. možnost získávat příjmy ze své podnikatelské či jiné pracovní činnosti, nemohou hradit nájemné v plné výši. V tomto smyslu lze akceptovat stanovisko vlády, která konstatovala, že pokud by napadená úprava nebyla přijata s tím, že by bylo spoléháno jen na přímou či nepřímou státní podporu, hrozilo by nebezpečí z prodlení, čímž by podniky byly ohroženy výpadky provozu či insolvenčí, resp. občané bytovou nouzí, a to za specifické rizikové situace probíhající epidemie koronaviru. Na hledisko potřebnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva je v dané věci nutno nahlížet také v kontextu dalších krizových opatření přijatých během nouzového stavu, tj. např. možnosti odkladu splátek úvěrů a půjček. Jak upozornila vláda ve svém vyjádření, pronajímatelé, kteří splácejí úvěr, mohou využít moratoria na splácení úvěrů podle zákona č. 177/2020 Sb., o některých opatřeních v oblasti splácení úvěrů v souvislosti s pandemií COVID-19. Pokud tedy navrhovatelka tvrdí, že pro řešení aktuálního problému nájemců bylo možné zvolit řadu jiných prostředků, které by byly sledovaný cíl schopny naplnit lépe a účinněji – jako např. novelizací zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k poskytování příspěvku na bydlení – přehlíží současně nejenom výše uvedené možnosti upravené v dalších krizových opatřeních, ale i ustanovení samotných napadených zákonů. Upravují totiž výjimky směřující k ochraně pronajímatelů: možnost výpovědi z nájmu i před uplynutím ochranné doby v případě obou zákonů či odkladu splátek úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení v případě pronajímatelů prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby. Za dané situace Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené zákony splňují i druhý předpoklad testu proporcionality, tj. kritérium potřebnosti.

49. Pokud jde o třetí krok testu proporcionality, tj. přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu), je zapotřebí předně zdůraznit, že při jeho aplikaci ve vztahu k vlastnickému právu Ústavní soud ve své judikatuře přistupuje s důrazem na sociální funkci vlastnictví vyjádřenou v čl. 11 odst. 3 Listiny (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 54, či také nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16, bod 57). Podle tohoto ustanovení platí, že vlastnictví zavazuje; nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V nyní posuzovaném případě nelze také odhlédnout od skutečnosti zdůrazněné již výše, tj. že v důsledku mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií koronaviru má sociální funkce vlastnictví obzvláště důležitý význam.

50. Při posouzení principu přiměřenosti při porovnání v kolizi stojícího veřejného zájmu na ochraně života ve smyslu důstojných sociálních a existenčních podmínek nájemců a základního práva vlastníků-pronajímatelů Ústavní soud uvádí následující skutečnosti významné pro přezkum ústavnosti napadené úpravy. V případě obou napadených zákonů jde pouze o dočasné omezení jedné ze složek vlastnického práva, přičemž doba tohoto omezení je v zákoně konkrétně vymezena. Tzv. ochranná doba, tj. doba, po kterou nemůže pronajímatel jednostranně ukončit nájem pouze z důvodu, že je nájemce v prodlení s placením nájemného, je v obou napadených zákonech vymezena ode dne nabytí účinnosti zákona (tj. 27. 4. 2020) do 31. 12. 2020 (§ 1 odst. 4 zákona č. 209/2020 Sb. a § 1 odst. 4 zákona č. 210/2020 Sb.). Rozhodnou dobou, po kterou mohlo vzniknout prodlení, se v případě nájmu prostor určených k bydlení rozumí doba ode dne 12. 3. 2020 do dne následujícího po dni skončení mimořádného opatření při epidemii, nejpozději však do 31. 7. 2020 (§ 1 odst. 3 zákona č. 209/2020 Sb.). Pro účely nájmu prostor sloužících k podnikání se rozhodnou dobou rozumí doba ode dne 12. 3. 2020 do 30. 6. 2020 (§ 1 odst. 3 zákona č. 210/2020 Sb.).

51. Pokud navrhovatelka tvrdí, že v důsledku napadených opatření je po dobu více než tři čtvrtě roku zcela zásadním způsobem omezen zdroj příjmů pronajímatelů, kteří se tak mohou ocitnout rovněž v situaci, kdy nebudou schopni platit své závazky, je třeba uvést, že napadené zákony tuto situaci zohledňují. U obou napadených zákonů je upravena možnost vypovědět nájem i před uplynutím ochranné doby v případě, že nájemce v ochranné době neuhradí všechny pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době, či tehdy, prohlásí-li nájemce nebo stane-li se jinak nepochybným, že tyto pohledávky ani v ochranné době neuhradí: u nájmu bytů bez výpovědní doby (§ 3 odst. 4 zákona č. 209/2020 Sb.) a v případě nájmu prostor sloužících k podnikání s výpovědní dobou 5 dní (§ 3 odst. 4 zákona č. 210/2020 Sb.). Napadenými zákony není také dotčena povinnost nájemce hradit náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k bydlení ani úroky z prodlení vzniklé prodlením s placením nájemného.

52. Oba napadené zákony současně upravují možnost, aby pronajímatel poté, co pominuly okolnosti plynoucí z krizového opatření, resp. nejdříve po skončení nouzového stavu, požadoval zrušení nájmu, nelze-li po něm spravedlivé požadovat, aby omezení ve stanoveném rozsahu snášel (§ 4 zákona č. 210/2020 Sb.), resp. pokud by mohl v důsledku omezení upadnout do takové nouze, že nebude mít ani na nutnou výživu vlastní nebo nutnou výživu osoby, k jejíž výživě je podle zákona povinen (§ 4 odst. 1 zákona č. 209/2020 Sb.).

53. Zákon č. 209/2020 Sb. obsahuje – jak ostatně vyplývá z jeho názvu – také ustanovení o opatření ke zmírnění dopadů epidemie na příjemce úvěru poskytnutého Státním fondem rozvoje bydlení. Podle tohoto ustanovení může Státní fond rozvoje bydlení na žádost příjemce úvěru odložit splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru na dobu do 30. listopadu 2020, doloží-li příjemce úvěru neschopnost splácet úvěr vzniklou v důsledku krizového opatření při epidemii. Po příjemci úvěru nelze v souvislosti s podáním žádosti podle věty první požadovat úhradu nákladů spojených s vyřízením žádosti ani jinou úhradu. Celková doba splácení úvěru se v případě podle odstavce 1 prodlouží o dobu, na kterou byla odložena splatnost splátek jistiny a příslušenství úvěru (§ 5 zákona č. 209/2020 Sb.).

54. Ústavní soud konstatuje, že v případě napadených zákonů jde tedy o odklad placení nájemného, a to po omezenou dobu, a pouze v případech těch nájemců, kteří řádně doloží, že jim poklesl příjem v důsledku mimořádných opatření. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že se nejedná o prominutí nájemného, ale o záruky pro nájemce, že z důvodu prodlení s hrazením nájemného vzniklého v důsledku mimořádných opatření v daném období a za předpokladu, že nájemné uhradí nejpozději do konce roku 2020, nedostanou výpověď z nájmu (srov. KUBOVÁ BÁRTKOVÁ, A., PAVLÍK, J. Vliv koronaviru na smluvní vztahy se zvláštním zaměřením na nájem a přepravu. Právní rozhledy, 2020, č. 12). Na straně druhé je v napadených zákonech zohledněna i situace, kdy pronájem představuje jediný zdroj příjmů

pronajímatele, a byly by tak ohroženy jeho základní potřeby, jakož i situace, kdy nájemce nehradí či je zřejmé, že neuhradí pohledávky, které se staly splatnými v rozhodné době. Pokud jde o náklady za služby spojené s užíváním bytu nebo prostor sloužících k podnikání, jejich úhrada není napadenou úpravou dotčena. Argument navrhovatelky uvedený v replice k vyjádření vlády, že nízký počet žádostí nájemců o vydání potvrzení, že zpoždění s úhradou nájemného nastalo z prokazatelných důvodů spojených s dopady epidemie koronaviru (celkem 56), svědčí o tom, že zvolené řešení nepředstavuje účinné řešení problému, resp. že na potřebě těchto opatření nebyl veřejný zájem, není přiléhavý. Nízký počet žádostí může totiž stejně tak svědčit argumentu vlády, že ochrana nájemců na základě napadených zákonů byla koncipována jako krajní řešení, které se uplatní v případě, kdy nelze situaci nájemce řešit jinak, např. dohodou mezi nájemcem a pronajímatelem či splátkovým kalendářem.

55. Zbývá se ještě vyjádřit k námitce skupiny senátorů spočívající v paralele napadené právní úpravy s regulací nájemného. Navrhovatelka pro podporu své argumentace zvolila odkaz na nález sp. zn. I. ÚS 489/05, jehož skutkové okolnosti ani závěry nejsou ve vztahu k nyní posuzované věci přiléhavé. V uvedeném nálezu Ústavní soud shledal porušení práva na soudní ochranu a v konečném důsledku též porušení práva na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny následkem postupu obecných soudů, které zamítly stěžovatelovu žalobu na zaplacení částky ve výši rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným s odkazem na neexistenci prováděcího zákona, tj. předpisu umožňujícího jednostranné zvýšení nájemného právním úkonem pronajímatele. Ústavní soud ve svém rozhodování vycházel ze závěru, že není přípustné, aby soud zamítl rozhodnutí z důvodu „mlčení, nejasnosti či nedostatečnosti zákona“; takový případ by byl odmítnutím spravedlnosti – *denegatio iustitiae*. To ovšem představuje zcela jinou situaci, než o níž se jedná v nyní posuzovaném návrhu. Argumentace nálezem sp. zn. I. ÚS 489/05 je tedy ve vztahu k nyní posuzovanému návrhu mimoběžná. Podstata nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 spočívá v kritice absence právní úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného v bytech, resp. závěr o povinnosti soudů – i přes absenci této úpravy – rozhodovat o zvýšení nájemného.

56. Ústavní soud ovšem ani ve své další judikatuře týkající se regulace nájemného nevyloučil cenovou regulaci nájemného z bytů. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, jímž Ústavní soud zrušil k 31. 12. 2001 vyhlášku o cenové regulaci nájemného z bytů (tj. vyhlášku č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, ve znění pozdějších předpisů), Ústavní soud uznal význam ochrany bydlení jako jeden z aspektů sociálního státu, kterým je i Česká republika. Uvedl, že cíl ochrany nájemců je kontinuálně sledován již od 20. let minulého století (zákon č. 275/1920 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, zákon č. 130/1922 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, zákon č. 44/1928 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků) a posléze i v poválečném období, kupř. vydáním občanských zákoníků (č. 141/1950 Sb. a č. 40/1964 Sb.). Konstatoval, že přestože Parlament nezařadil právo na bydlení do kategorie základních práv a svobod, všechny dosavadní úpravy se jeví být v souladu s tím, co je v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách označováno jako „právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek“ (čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dále jen „Pakt“). Obdobně řeší otázku bydlení i čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, jež byly Českou republikou ratifikovány a vyhlášeny (pod č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.). Právo na dostatečné (přiměřené) bydlení zahrnuje podle Obecných poznámek Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991 mimo jiné i aspekt schopnosti placení nájemného. Výše úhrady nájemného jednotlivcem nebo náklady za užívání bytu by měly být na takové úrovni, jež neohrožuje nebo nepodkopává uspokojování jiných podstatných potřeb. Podle těchto poznámek by smluvní státy měly obecně postupovat tak, aby procento nákladů

případajících na bydlení nebylo v nepoměru k příjmům. Proto by měly upravit příspěvky na nájemné ve prospěch těch, kteří nemají prostředky na placení nájemného, i modality a výši úhrady nájemného, které věrně reflektují potřeby v této otázce. V souladu s principem respektování schopnosti platit nájemné by měli být nájemci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivní výši nájemného nebo proti excesivnímu zvyšování nájemného. Toto právo zakotvené v čl. 11 Paktu považuje Ústavní soud z uvedených důvodů za nezpochybnitelné, za cíl, k němuž ve znění tohoto článku i náš stát je povinen podnikat „odpovídající kroky“. Ústavní soud ostatně konstatoval, „že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného v ... mezinárodních smlouvách“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000).

57. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud také odkázal na rozsudek ESLP *Mellacher a ost. v. Rakousko*. Konstatoval, že v tomto rozhodnutí, v němž soud „neshledal porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v případě stížnosti několika vlastníků nemovitostí proti zavedení regulace, a tedy i faktickému snížení nájemného“, mimo jiné „dospěl k závěru, že opatření směřující k regulaci nájemného nelze považovat za formální ani faktické vyvlastnění, neboť zde nedošlo ani k převodu majetku stěžovatelů, ani nebyli zbaveni práva jej užívat, pronajímat nebo prodávat. Napadená opatření, která je nepochybně zbavila části výnosu z jejich majetku, lze za daných okolností chápat jako kontrolu užívání tohoto majetku. Druhý odstavec čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 poskytuje státům právo přijímat takové zákony, které považují za nezbytné ke kontrole užívání majetku v souladu s obecným zájmem („general interest“). Takové zákony jsou obzvláště potřebné a obvyklé v oblasti bydlení, která se v moderních společnostech stává ústřední otázkou sociální a hospodářské politiky. Aby bylo možno takovou politiku uskutečňovat, legislativa musí mít široký prostor k úvaze ... („margin of appreciation“), a to jak při zjišťování, zda existuje veřejný zájem opravňující k uplatnění usměrňujících (kontrolních) opatření, tak rovněž co se týče výběru podrobných pravidel pro uskutečnění takových opatření“.

58. Jak vyplývá z uvedeného, ani Ústavní soud, ani ESLP ve své judikatuře obecně nevylučují jakoukoli regulaci nájemného z bytů. Za existence legitimních důvodů může stát vlastnické právo regulovat, a zasahovat tak do tržních vztahů. Ústavní soud shrnuje, že napadené zákony, které upravují zmírnění negativních sociálních a ekonomických dopadů na nájemce prostor sloužících k uspokojování bytové potřeby a na nájemce prostor sloužících k podnikání, naplňují z hlediska legitimního cíle v podobě výše uvedeného veřejného zájmu podmínku vhodnosti i potřebnosti. Při srovnávání přiměřenosti zásahu do vlastnického práva pronajímatelů za výše popsaných předpokladů na straně jedné a veřejného zájmu a limitů zdrženlivosti vyplývající ze sociální funkce vlastnictví na straně druhé Ústavní soud dospěl k závěru, že převažují pozitiva, která v dané věci představuje veřejný zájem na ochraně sociálních a ekonomických životních podmínek nájemců. Z tohoto pohledu je třeba také pohlížet na princip spravedlivé rovnováhy, a to v rovině ochrany nájemců, resp. sociální role vlastnického práva v poměru k dočasnému omezení pronajímatelů. Ústavní soud tak konstatuje, že napadené zákony nepředstavují omezení vlastnického práva, které by svými (negativními) důsledky pro dotčené vlastníky přesahovalo pozitiva plynoucí z veřejného zájmu (legitimního cíle zákona) a ze samotných napadených zákonů. Napadené zákony proto splňují také podmínku přiměřenosti. Ústavní soud tak v této části uzavírá, že napadené zákony obstály v testu proporcionality.

59. Ústavní soud současně nepřisvědčuje ani názoru skupiny senátorů, že napadená úprava je v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Diskriminační charakter napadených zákonů má spočívat v tom, že zatímco v případě bankovního sektoru byl státem přijat model státní záruky

v programech COVID I, COVID II, COVID Praha COVID III, v případě soukromých pronajímatelů je jejich vlastnické právo omezeno bez jakékoli kompenzace či státní garance.

60. V této souvislosti je třeba především připomenout, že aby bylo možné určité jednání státu charakterizovat jako diskriminační, je třeba, aby byly podle čl. 3 odst. 1 Listiny splněny dvě podmínky: jednak musí být nastolena nerovnost v přístupu k základním právům a svobodám, jednak musí docházet k diskriminaci z nějakého kvalifikovaného důvodu (tj. např. z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení či jiného důvodu, k tomu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/03). Takový diskriminační důvod však navrhovatelka neuvádí, resp. pouze konstatuje, že bankovní sektor má „v hospodářství země silné ekonomické postavení a lepší vyjednávací pozici“. Ústavní soud konstatuje, že nelze dojít k závěru, že pronajímatelé a bankovní sektor jsou dvě navzájem diskriminovatelné skupiny, kdy diskriminační důvod by spočíval v příslušnosti k jedné z těchto skupin. Ústavní soud k tomuto dodává, že pokud se jedná o tvrzenou diskriminaci ve vztahu k čl. 11 Listiny a o diskriminaci v rovnosti v právech, resp. v rovnosti při omezeních základních lidských práv a svobod podle čl. 4 odst. 3 Listiny, je třeba konstatovat, že ve vztahu k vlastnickému právu jsou obě skupiny zcela odlišné povahou výkonu vlastnického práva, jakož i způsobem jeho využívání.

61. Konečně, pokud jde o argumentaci navrhovatelky k čl. 26 odst. 3 Listiny, Ústavní soud musí v první řadě připomenout závěry ze své konstantní judikatury [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.)], podle níž při úvaze o použitelnosti principu proporcionality nelze nevidět, že v posuzované věci nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem úvahy o ústavnosti napadeného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv je třeba přihlédnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, jenž otevírá široký prostor pro zákonodárce pro volbu nejrozumnějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo na základě Listiny. Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jenž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [nález sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)]. Navrhovatelka tuto skutečnost a povahu práva podnikat ve vztahu k režimu čl. 41 odst. 1 Listiny pomíjí.

62. Při posouzení souladu napadené právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, Ústavní soud tedy postupuje obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48]. V jeho prvních dvou krocích vymezuje podstatu a smysl hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, a následně hodnotí, zda se napadená právní úprava nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Dospěje-li zde Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v testu proporcionality, přičemž nebudou-li splněna jeho kritéria, Ústavní soud konstatuje nesoulad s ústavním pořádkem. Navrhovatelka však neuvádí žádné námitky vůči tomu, že by napadená právní úprava měla rdousící efekt, resp. že by se dotýkala esenciálního obsahu práva podnikat, a pouze namítá, že stát nedostal svému ústavněprávnímu závazku zakotvenému v čl. 26 odst. 3 Listiny. Ústavní soud tak v dalším pouze odkazuje

na provedený třetí krok testu proporcionality, podle něhož napadené zákony podmínku přiměřenosti splňují, a proto není nutné znovu výše uvedenou argumentaci opakovat.

63. Ústavní soud konečně – k fragmentárním úvahám *de lege ferenda* (zejména k šetrnějšímu řešení situace pronajímatelů) – konstatuje, že předmětem řízení byl přezkum ústavnosti napadených zákonů, a nikoliv posouzení hypotetických úvah o jiné (podle názoru navrhovatelky vhodnější) právní úpravě.

VIII. Závěr

64. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Osud podaného návrhu sdílí i procesní návrh na jeho přednostní projednání a Ústavní soud o něm samostatným výrokem nerozhodoval.

Č. 225**Povinnost obecného soudu vypořádat se řádně se zjištěnými skutečnostmi
nebo tvrzenými námitkami; posuzování dobré víry
(sp. zn. II. ÚS 623/20 ze dne 8. prosince 2020)**

1. Obecné soudy jsou povinny podle § 132 občanského soudního řádu se vypořádat se vším, co v průběhu řízení vyšlo najevo a co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud soudy této zákonné povinnosti nedostojí, a to tím, že se se zjištěnými skutečnostmi nebo tvrzenými námitkami vypořádají nedostatečným způsobem, má to za následek vadu řízení, promítající se jako zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Závěr o neexistenci dobré víry musí být řádně odůvodněn, jinak dochází k porušení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zároveň i práva vlastnického zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida a soudce zpravodaje Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti NARGAM, s. r. o., sídlem Bělohorská 260/39, Praha 6, zastoupené Mgr. Petrem Mikešíkem, advokátem, sídlem Novotného lávka 200/5, Praha 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2020 č. j. 24 Cdo 3167/2019-331, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. března 2019 č. j. 69 Co 428/2018-255 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. ledna 2018 č. j. 17 C 230/2016-151, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2020 č. j. 24 Cdo 3167/2019-331, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2019 č. j. 69 Co 428/2018-255 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 1. 2018 č. j. 17 C 230/2016-151 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2020 č. j. 24 Cdo 3167/2019-331, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2019 č. j. 69 Co 428/2018-255 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 1. 2018 č. j. 17 C 230/2016-151 se ruší.

III. O návrhu stěžovatelky, aby náklady na její zastoupení zaplatil stát, bylo rozhodnuto tak, že se zamítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí. Stěžovatelka namítala, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno její základní právo na soudní ochranu a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny. Stěžovatelka současně navrhovala, aby Ústavní soud podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí, a to usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2020 č. j. 24 Cdo 3167/2019-331 ve výroku II o náhradě nákladů řízení, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2019 č. j. 69 Co 428/2018-255 v části výroku I, kterým byl potvrzen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 1. 2018 č. j. 17 C 230/2016-151 ve výrocích II a III, a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 1. 2018 č. j. 17 C 230/2016-151 ve výrocích II a III o náhradě nákladů řízení. Ústavní soud jejímu návrhu vyhověl usnesením ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. II. ÚS 623/20 a vykonatelnost uvedených výroků napadených rozhodnutí odložil do právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní stížnosti. Stěžovatelka dále navrhovala, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení, kterou je jí povinna zaplatit Česká republika.

2. Z obsahu ústavní stížnosti, jejího doplnění ze dne 17. 4. 2020, jakož i z napadených rozhodnutí a vyžádaného spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 17 C 230/2016 vyplývá, že stěžovatelka se žalobou ze dne 27. 12. 2016 domáhala po žalovaných 1. OGH Czech, s. r. o., a 2. Kinsfolk Invest, a. s., určení vlastnického práva k nemovitostem, pozemku parc. č. XY, jehož součástí je stavba, a to budova s číslem popisným ZY v katastrálním území N., obec P. Obvodní soud rozsudkem ze dne 26. 1. 2018 č. j. 17 C 230/2016-151 žalobu na určení, že stěžovatelka je vlastníkem předmětných nemovitostí, zamítl (výrok I) a stěžovatelce uložil povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení první žalované ve výši 872 652 Kč (výrok II) a druhé žalované ve výši 290 884 Kč (výrok III).

3. Stěžovatelka proti rozsudku soudu prvního stupně podala odvolání. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 8. 3. 2019 č. j. 69 Co 428/2018-255 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a stěžovatelce uložil povinnost zaplatit na náhradě nákladů odvolacího řízení první žalované částku 290 884 Kč (výrok II) a druhé žalované částku 290 884 Kč (výrok III).

4. Nejvyšší soud pak dovolání podané stěžovatelkou usnesením ze dne 31. 1. 2020 č. j. 24 Cdo 3167/2019-331 odmítl (výrok I), stěžovatelce uložil povinnost na náhradě nákladů dovolacího řízení zaplatit první žalované částku 29 088,40 Kč (výrok II) a ve vztahu mezi stěžovatelkou a druhou žalovanou rozhodl, že žádná z těchto účastnic nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení (výrok III).

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v ústavní stížnosti zrekapitulovala průběh předchozího řízení a uvedla, že byla založena v roce 2003 pěti společníky za účelem koupě předmětných nemovitostí a jejich provozování jako hotelu. Jednatelům byl zvolen Marc Pamies Herbert, který však bez souhlasu valné hromady pronajal nemovitosti společnosti Cora Estates, s. r. o., (od 1. 3. 2018 Cora Estates, a. s.), v níž měl společné majetkové zájmy se zástupcem společníka MAISTI S. L. panem Gil Cristia Llevatem. Oba se následně dohodli, že za pomoci společníků Segeta SL a Drave 97 převedou předmětné nemovitosti listy ze stěžovatelky na třetí osobu se skrytou strukturou vlastníků, aby z vlastnictví nemovitostí vyloučili společníky stěžovatelky Nargam

SA a Mior SL. Za tím účelem svolali valnou hromadu stěžovatelky, na kterou však společníkům Nargam SA a Mior SL neposlali pozvánku, ale jiný dopis, a potvrzením o doručení dopisu prokazovali doručení pozvánky. Valná hromada stěžovatelky, která se konala bez účasti společníků Nargam SA a Mior SL, pak schválila prodej předmětných nemovitostí za relativně nízkou cenu. Následně Marc Pamies Herbert uzavřel za stěžovatelku s první žalovanou OGH Czech, s. r. o., tři vzájemně provázané, zcela nevýhodné smlouvy, kterými stěžovatelku zavázal k přehnaně vysokým smluvním pokutám pro případ, že by někdo prodej předmětných nemovitostí zpochybňoval, a to smlouvu o předkupním právu ze dne 16. 10. 2007, smlouvu o smlouvě budoucí ze dne 16. 10. 2007, obsahující smluvní pokuty ve výši tvořící řádově polovinu kupní ceny za předmětné nemovitosti, tj. celkem zhruba 5 000 000 eur, a kupní smlouvu ze dne 13. 12. 2007. Stěžovatelka má za to, že smlouvy o převodech předmětných nemovitostí ze dne 13. 12. 2007 ze stěžovatelky na první žalovanou a ze dne 26. 5. 2014 z první žalované na druhou žalovanou jsou neplatné pro rozpor se zákonem, s dobrými mravy a se zásadami poctivého obchodního styku, a proto navrhovala, aby soud určil, že jejich vlastníkem je stěžovatelka.

6. Stěžovatelka také uvedla, že v předmětné věci byla podána též žaloba o určení neplatnosti usnesení valné hromady, která však byla zamítnuta, protože žalujícími společníky se nepodařilo prokázat, že jim nebyla doručena pozvánka na valnou hromadu. Žaloba o určení neplatnosti kupní smlouvy pak byla zamítnuta, protože soudy dospěly k závěru, že žalující společníci nemají právní zájem a aktivní legitimaci na určení neplatnosti kupní smlouvy uzavřené za stěžovatelku jednatelem. Stěžovatelka pokládá závěry, ke kterým ve věci rozhodující soudy dospěly, za nesprávné a ústavně nekonformní, přičemž podle jejího názoru měly soudy posuzovat jako předběžnou otázku neplatnost obou kupních smluv, kterých byla první žalovaná přímým účastníkem, a je zde proto dán naléhavý právní zájem na určení vlastnictví proti oběma žalovaným. Stěžovatelka rovněž namítala, že obecné soudy neprovedly důkazní řízení ke zjištění stavu dobré víry druhé žalované a akceptovaly pouze vyjádření jejího advokáta o její dobré víře. Stěžovatelka je názoru, že v daném případě převažuje její zájem na ochraně vlastnického práva nad zájmem na ochraně údajně dobré víry druhé žalované, jež dobrou víru neprokázala, a naopak byl stěžovatelkou prokázán její nedostatek.

7. Porušení svých základních práv spatřuje stěžovatelka v neprovedení řádně označených důkazních návrhů majících zásadní vliv na zjištění skutkového stavu, jakož i v izolovaném, jednostranném a celkově nelogickém hodnocení provedených důkazů ve prospěch obou žalovaných, což vedlo k tomu, že skutkový stav nebyl v řízení správně zjištěn, a tedy nemohlo dojít ani ke správnému právnímu posouzení věci. Obecné soudy zcela pominuly poskytnutí odpovědí stěžovatelce na její vznesené námitky, které proti tvrzení obou žalovaných uplatňovala. Podle přesvědčení stěžovatelky uceleným řetězcem vzájemně souvisejících důkazů v řízení před obecnými soudy prokázala, že jednáním organizované skupiny osob vedené bývalým jednatelem Marcem Pamiesem Herbertem byla účelově zbavena veškerého svého majetku ve prospěch první žalované a následně ve prospěch druhé žalované, která je podle názoru stěžovatelky skrytě ovládána Marcem Pamiesem Herbertem. Stěžovatelka má za to, že jednáním skupiny spolupracujících osob zahrnujících bývalého jednatele stěžovatelky Marca Pamiese Herberta i obě žalované byla připravena jak o nemovitosti v hodnotě nejméně 189 000 000, Kč, tak o kupní cenu a že osobami neoprávněně těžícími ze škody stěžovatelky jsou právě obě žalované a jejich skuteční vlastníci, které se soudy obou stupňů ani nepokusily zjistit. Kromě stěžovatelky je podle tvrzení stěžovatelky jednáním stejné skupiny poškozena i Česká republika na dani z převodu nemovitostí v rádech milionů korun českých, z čehož neoprávněně těží obě žalované a jejich skuteční vlastníci.

8. Stěžovatelka současně uvedla, že její jednatele, jakož i jednatele všech společností, které jsou jejími společníky, jsou občané Španělského království a Evropské unie a byli v soudním řízení vždy přítomni u soudu spolu s jimi zajištěným soudním tlumočnickem v očekávání, že soud provede jejich navrhovaný výslech. Naopak obě žalované jsou právnické osoby se skrytou strukturou skutečných vlastníků, se sídlem mimo Evropskou unii, jejichž zástupci, resp. skuteční vlastníci, se k soudům nikdy osobně nedostavili. Na podporu svých tvrzení stěžovatelka odkázala na judikaturu Ústavního soudu.

III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

9. Ústavní soud vyzval ve věci rozhodující soudy a žalované OGH Czech, s. r. o., a Kinsfolk Invest, a. s., aby se k ústavní stížnosti vyjádřily.

10. Obvodní soud ve vyjádření ze dne 17. 7. 2020 uvedl, že v daném sporu považuje ústavní stížnost za nedůvodnou a zcela odkázal na odůvodnění vydaného rozhodnutí.

11. Městský soud ve vyjádření ze dne 22. 7. 2020 plně odkázal na odůvodnění svého rozsudku a na odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo dovolání stěžovatelky odmítnuto.

12. Nejvyšší soud ve vyjádření ze dne 28. 7. 2020 rovněž zcela odkázal na odůvodnění písemného vyhotovení ústavní stížností dotčeného usnesení Nejvyššího soudu a nad rozsah jeho odůvodnění uvedl, že stěžovatelka v podaném dovolání v zásadě zpochybňovala skutkový stav a v řízení provedené dokazování, jehož rozsah a hodnocení v dovolacím řízení nelze revidovat, přičemž Nejvyšší soud neshledal, že by skutková zjištění byla neúplná, nesrozumitelná či neurčitá. Dovolací argumentace směřovala proti výsledkům dokazování a zjištěnému skutkovému stavu, přičemž ani s přihlédnutím k (nálezové) judikatuře Ústavního soudu nebyl shledán zřejmý případný excés na skutkovém poli. V této souvislosti nelze dovodit, že by odvolací soud z pohledu stěžovatelky v dovolání namítané skutkové a právní polemiky pochybil, jelikož závěry, k nimž odvolací soud dospěl k odůvodnění dovoláním napadeného rozsudku, jsou důsledkem použitých logických úvah a nejsou v extrémním nesouladu s obsahem spisu, neobsahují ani prvky svévole, ani nejsou projevem hrubého formalismu. Jinými slovy řečeno, dovolací soud se zabýval i tím, zdali skutkové závěry, z nichž soud prvního stupně a odvolací soud vycházely, ob stojí v intencích požadavků na ně kladených v rámci ochrany a garance základních práv a svobod stěžovatelky. Neshledal však v této oblasti nedostatky. Pokud se týká posouzení dobré víry, to je založeno na zjištěném skutkovém stavu. Přitom v řízení před soudy nevyšlo najevo (nebylo prokázáno), že by existovaly skutečnosti nasvědčující tomu, že by druhá žalovaná nebyla v dobré víře, ačkoli se stěžovatelka snaží tyto okolnosti zpochybňovat. Závěrem Nejvyšší soud uvedl, že rozhodl v souladu nejen se svojí rozhodovací praxí, ale neodchýlil se ani od rozhodovací praxe Ústavního soudu. S ohledem na obsah spisu podle jeho názoru nedošlo v této věci k vybočení z mezí stanovených ústavním pořádkem České republiky.

13. Ústavní soud doručil předmětnou ústavní stížnost i oběma žalovaným, které se k ústavní stížnosti ve stanovené 30denní lhůtě nevyjádřily. Vzhledem k tomu vychází Ústavní soud (v souladu s poučením) z toho, že se svého práva vedlejšího účastníka řízení vzdaly (§ 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

14. Ústavní soud zaslal doručená vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatelce, která se ve své replice ze dne 16. 10. 2020 soustředila zejména na vyjádření Nejvyššího soudu. Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že v řízení prokázala zlou víru obou žalovaných při převodech předmětných nemovitostí, organizovaných stejnou skupinou osob, nebo alespoň existenci podezřelých okolností svědčících o zlé víře obou žalovaných, odůvodňujících nutnost důkladného zkoumání jejich úmyslů a víry při nabývání nemovitostí. Přes opakované návrhy stěžovatelky se však žádný ze soudů zkoumáním víry žalovaných při převodech vůbec nezabýval, neprovedl ucelený řetězec předchozích důkazů a spokojil se pouze s vyjádřením

advokátů, že byla dobrá. Pokud byl Marc Pamies Herbert zkušeným manažerem vybaveným kvalifikovanou českou právní, účetní a daňovou podporou a věděl o rozporech mezi společníky, je zcela vyloučeno, aby za stěžovatelku nezištně uzavřel nevýhodné smlouvy, tj. smlouvu o předkupním právu, smlouvu o smlouvě budoucí a kupní smlouvu, kterými na první žalovanou převedl nemovitosti stěžovatelky, získal za ně pouze zlomek kupní ceny, a navíc umožnil první žalované nárokovat na stěžovatelce smluvní pokuty v řádech milionů eur. Podle tvrzení stěžovatelky se Marc Pamies Herbert na převodu nemovitostí sám nijak neobohatil, neboť obohacení spočívalo výlučně na straně první žalované, ale je vysoce pravděpodobné, že jeho majetkové zájmy jsou spojeny s první žalovanou, kterou vlastnil přes maltskou účelovou společnost Basilisco Limited a ovládal přes paní Carmen Gutierrez Tamayo, sekretářku svého přítele Joana Torrese Puiga, se kterým ovládal i nájemce nemovitosti, společnost Cora Estates, s. r. o. Skutečnost, že k převodu nemovitostí z první žalované na druhou žalovanou kupní smlouvou ze dne 26. 5. 2014 došlo bez jakéhokoli zásahu Marca Pamiese Herberta a „jeho“ advokátů, podle názoru stěžovatelky s vysokou mírou pravděpodobnosti nasvědčuje tomu, že se jednalo o plánovaný převod na další jím skrytě ovládanou účelovou společnost, která měla vytvořit překážku nabyvatele v dobré víře. Všechny výše uvedené úvahy stěžovatelky jsou potvrzeny písemným svědectvím, prohlášením Gila Cristia Llevata, který se na původním převedení nemovitostí na první žalovanou podílel, kterého však soud prvního stupně ani odvolací soud nepovažovaly za nutné vyslechnout, přestože se opakovaně dostavil k jednání se soudním tlumočnickem. Obecné soudy vůbec nezjišťovaly, kdo obě žalované vlastní a jakou měl při převezech nemovitostí vůli, přesto dospěly k závěru, že vůle první žalované byla dobrá, což je v rozporu se zásadami spravedlivého procesu a rovného postavení účastníků.

IV. Procesní podmínky řízení

15. Ústavní soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, oprávněnou stěžovatelkou a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

16. 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 stěžovatelky a účastníků řízení.

V. Právní východiska

17. Ústavní soud považuje za potřebné zdůraznit, že jak již ve svých rozhodnutích dal mnohokrát najevo, není další instancí v soustavě soudů a není zásadně oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů, neboť není vrcholem jejich soustavy (srov. čl. 83, 90 a čl. 91 odst. 1 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 použití jiných než ústavních předpisů jsou záležitostmi obecných soudů. Je jejich úlohou, aby zkoumaly a posoudily, zda jsou dány podmínky pro uplatnění toho či onoho právního institutu, a aby své úvahy v tomto směru zákonem stanoveným postupem odůvodnily. Zásah Ústavního soudu je namístě toliko v případě nejzávažnějších pochybení představujících porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, zejména pak kdyby závěry obecných soudů byly hrubě nepřiléhavé a vykazovaly znaky libovůle [srov. nález ze dne 11. 8. 2020 sp. zn. III. ÚS 3644/19 (N160/101 SbNU 117)].

18. Listina garantuje základní práva, která představují subjektivní veřejná práva. Základní práva ze své podstaty působí přímo mezi jednotlivcem a státem. V některých případech ovšem působí základní práva tak, že podústavním právem „prozařují“. Tak je tomu

ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tedy ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Pokud se týká garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, ta se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkovu poskytla ochranu v případě, kdyby jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů. Vlastnické právo, jak je garantováno citovaným ustanovením Listiny, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (*status negativus*), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (*status positivus*). Ústavní soud již dříve vyslovil, že ochrana vlastnického práva, poskytovaná zejména podle čl. 11 Listiny, je zaručována všem vlastníkům se stejným zákonným obsahem [srov. náleze ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (N 177/51 SbNU 195)].

19. Právo na soudní ochranu, které je dovozováno především z čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), zahrnuje komplex práv jednotlivce, který se váže k procesní ochraně jeho práv a oprávněných zájmů. Jeho součástí je i požadavek, aby rozhodující soud dodržoval zákonem stanovený postup a upravený proces (srov. čl. 90 Ústavy), protože jedině při důsledném respektování procesních předpisů za současné ústavně souladné interpretace podústavních hmotněprávních norem může být konečné rozhodnutí ve věci výsledkem řádného soudního procesu. Ústavní soud již v minulosti zdůraznil, že Listina i Úmluva mají chránit konkrétní a reálná práva, nikoliv práva teoretická nebo iluzorní, přičemž právo na soudní ochranu lze považovat za efektivní pouze tehdy, jsou-li stanoviska účastníků skutečně předmětem soudního přezkumu. Jinými slovy, čl. 6 odst. 1 Úmluvy klade na soud zejména povinnost efektivně zkoumat argumenty a návrhy důkazů předložené stranami.

VI. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

20. Pro posouzení, zda v daném případě došlo k porušení tvrzených ústavně zaručených práv stěžovatelky, které by bylo důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti, v mezích výše limitovaného přezkumu Ústavní soud zvážil obsah napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že návrh je důvodný.

21. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být – jako v dané věci – značně komplikované a netypické. To však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité [srov. náleze ze dne 4. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 428/06 (N 215/51 SbNU 673)].

22. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře rovněž opakovaně prohlásil, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Úkolem soudu v podmínkách materiálního právního státu je nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu, a není-li to možné, rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti [srov. náleze sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181)].

23. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 5. 2011 sp. zn. II. ÚS 165/11 (N 88/61 SbNU 359), jelikož princip ochrany dobré víry nového nabyvatele působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka, je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, pak tak, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.

24. Ústavní soud již mnohokrát vyložil, jaká je jeho přezkumná pozice při posuzování průběhu důkazního řízení a hodnocení jeho výsledků. Může jen znovu konstatovat, že v zásadě ponechává obojí obecným soudům [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 2. 1994 sp. zn. III. ÚS 23/93 (N 5/1 SbNU 41)]. Současně však poukázal i na to, že během dokazování nelze vyloučit výskyt procesních vad, jež za předpokladu intenzity odůvodňující ústavněprávní přezkum nemohou uniknout jeho pozornosti. Patří k nim i kolize obsahu důkazů, resp. důkazních zjištění a jejich formulace v odůvodnění rozhodnutí s právními závěry, které jsou na základě důkazní materie vyvozovány. Stěžovatelka takovouto kolizi namítala, když rozporovala postup obvodního soudu spočívající v procesně nepřipustném vybočení z mezí důkazního řízení a volného hodnocení důkazů, neboť výsledkem dokazování byl skutkový závěr, že by navenek písemně projevené úkony oprávněných osob, na jejichž základě byl proveden vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí, bylo možné shledat neplatnými, aniž by byly vyslechnuty statutární orgány obou žalovaných včetně svědka Gila Cristia Llevanta. Obvodní soud vyhodnotil návrhy stěžovatelky na výslech navrhaných osob jako nadbytečné a poté si v bodu 53 svého rozsudku toliko kladl otázku, proč tento svědek učinil své prohlášení ohledně naplánování převodu nemovitosti v roce 2007 ke škodě stěžovatelky až nyní po deseti letech. Městský soud pak konstatoval, že vůči první žalované měla být žaloba zamítnuta z důvodu nedostatku naléhavého právního zájmu stěžovatelky na požadovaném určení, neboť tato žalovaná není vlastníkem těchto nemovitostí, nemá k nim žádná práva, a není tak v pozici sporného vlastníka. Dále městský soud konstatoval, že obvodní soud se v souladu s obsahem podané žaloby správně zabýval jako předběžnou otázkou tím, zda stěžovatelkou zmiňované kupní smlouvy, na základě nichž byly žalované postupně zapsány jako vlastníci předmětných nemovitostí, lze označit za platné právní úkony či nikoli. Se závěry učiněnými obvodním soudem se městský soud ztotožnil s tím, že vnitřní rozpory ve společnosti stěžovatelky či jednání samotných jednatelů nemohou způsobit neplatnost kupní smlouvy. Pokud pak městský soud uzavřel, že z výčtu propojení osob ze strany stěžovatelky (bez náležitého a dostatečného tvrzení) nelze dovodit, v čem by mělo být propojení určitých osob v rozporu s dobrými mravy či v rozporu se zákonem, aby to mělo dopad na úkony učiněné jednateli obou společností (tj. stěžovatelky a první žalované), mezi nimiž došlo k uzavření první kupní smlouvy, nelze s tímto závěrem vyjádřit souhlas, neboť je zjevné, že bez výsledku svědků navržených stěžovatelkou se jedná o pouhé nepodložené domněnky, které vedly k závěru, že vůči první žalované měla být žaloba zamítnuta z důvodu nedostatku naléhavého právního zájmu stěžovatelky na požadovaném určení a že nelze dovodit, že druhá žalovaná nebyla v době uzavírání druhé kupní smlouvy v dobré víře, že první žalovaná je vlastníkem předmětných nemovitostí ani že nabývá vlastnické právo od nevlastníka.

25. Účastníci řízení mají základní právo na soudní ochranu, mají právo na transparentní, důkazně kompletní a přesvědčivý průběh řízení, a tedy i na to, že zazní-li při dokazování závažné skutečnosti, soud se s nimi musí náležitě vypořádat [srov. kupř. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2015 sp. zn. I. ÚS 3253/13 (N 157/78 SbNU 359)]. V posuzované věci lze proto považovat za ústavně nesouladné stěžovatelkou namítané závěry, ke kterým ve věci rozhodující soudy dospěly. Tyto závěry odpovídají zjevným nedostatkům, pokud jde o zohlednění možných důsledků vyhodnocení závěrů, vyplývajících z případného provedení důkazů navržených stěžovatelkou, týkajících se uzavírání předmětných kupních smluv v dobré víře či v rozporu s dobrými mravy a se zákonem. Klíčovou spornou otázkou, na niž odpověděly obecné soudy shodně, bylo to, že druhá žalovaná byla v době uzavírání kupní smlouvy v dobré víře, že první žalovaná je vlastníkem předmětných nemovitostí. Princip dobré víry chrání účastníky soukromoprávních vztahů je jedním z klíčových projevů právní jistoty odvíjejícím se od principů právního státu. Předmětem dobré víry je zde soulad mezi skutečným právním stavem a stavem zapsaným ve veřejném seznamu. Princip ochrany

dobré víry působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka. Řešení vzniklého sporu tak musí vyjít z pečlivého zkoumání individuálních okolností každého případu a – s ohledem na zásadu, že nikdo nemůže převést na jiného více práv, než kolik sám má (*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*) – s náležitým a přísným hodnocením dobré víry nabyvatele vlastnického práva. Dobrá víra svědčí tomu, kdo o nesouladu nevěděl a při obvyklé míře opatrnosti vědět nemohl. Přitom s ohledem na stěžovatelkou tvrzenou provázanost zúčastněných osob nelze nahrazovat jejich řádný výslech domněnkami soudu. Ve věci rozhodující soudy nedokázaly v posuzované věci nalézt spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy a stanovit naléhavou společenskou potřebu, jež by odůvodňovala nutnost větší ochrany práv stěžovatelky před právy obou žalovaných, a zatížily tak řízení procesními vadami, které přivodily ústavně nesouladná rozhodnutí v meritu věci.

26. Výsledek řízení před ve věci rozhodujícími soudy tedy nevyhovuje kritériím spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 odst. 1 Listiny. Toto ustanovení obsahuje základní zásady spravedlivého procesu, k nimž náleží právo každého na to, aby nestranný a nezávislý soud při nalézání práva dbal stanoveného, tj. zákonného postupu. Jestliže obvodní soud učinil závěr ohledně skutečností rozhodných pro výsledek svého rozhodování, aniž by vzal do úvahy veškeré okolnosti posuzované věci v širším kontextu, nelze mít za to, že proběhnuvší proces vyhovuje zákonnému postupu soudu v řízení. Toto pochybení pak nenapravil v rámci opravných prostředků ani odvolací a poté ani dovolací soud. Ústavní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že ve věci rozhodující soudy se nevypořádaly se stěžovatelkou uplatněnými námitkami, neprovedly dokazování ke všem okolnostem významným pro rozhodnutí, přičemž ani dostatečně neodůvodnily neprovedení stěžovatelkou navržených důkazů. Tyto soudy si počínaly libovolně, posuzovaly-li dobrou víru, dobré mravy a zásady poctivého obchodního styku izolovaně od stěžovatelkou namítaných skutečností a bez provedení stěžovatelkou navržených důkazů. Závěr o neexistenci dobré víry musí být řádně odůvodněn, jinak dochází k porušení práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny a zároveň i práva vlastnického zaručeného v čl. 11 odst. 1 Listiny. V ústavní stížnosti napadených rozhodnutích jsou úvahy soudů natolik nepřiléhavé a nepřesvědčivé, že nezbyvá než konstatovat, že k takovému porušení došlo.

27. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

28. O návrhu stěžovatelky, aby náklady na její zastoupení zaplatil stát, bylo rozhodnuto tak, že se zamítá.

Č. 226**Možnost vyjádřit se ke stížnosti státního zástupce proti rozhodnutí
o podmíněném propuštění odsouzeného
(sp. zn. I. ÚS 2595/20 ze dne 8. prosince 2020)**

Jestliže stížnostní soud rozhodl o zamítnutí návrhu na podmíněné propuštění v neveřejném zasedání, aniž by stěžovatele předem seznámil s tvrzeními vznesenými druhou procesní stranou (s nimiž se posléze ztotožnil) a poskytl mu příležitost se k nim vyjádřit, případně navrhnout důkazy svědčící v jeho prospěch, představuje takový postup porušení práva odsouzeného vyplývajícího z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Tomáše Lichovníka o ústavní stížnosti V. N., t. č. ve výkonu trestu odnětí svobody ve Věznici Rýnovice, zastoupeného JUDr. Milanem Čmelíkem, advokátem, se sídlem Jablonec nad Nisou, Lidická 405/3, proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 28. 7. 2020 č. j. 55 To 266/2020-79, za účasti Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci a Okresního soudu v Jablonci nad Nisou, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 28. 7. 2020 č. j. 55 To 266/2020-79 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 28. 7. 2020 č. j. 55 To 266/2020-79 se ruší.

Odůvodnění**I.**

1. Usnesením Okresního soudu v Jablonci nad Nisou ze dne 25. 6. 2020 č. j. 1 PP 76/2019-67 byl stěžovatel podmíněně propuštěn na svobodu z výkonu trestu, který mu byl uložen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Nt 803/2007 ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 5. 2010 sp. zn. 7 To 10/2010, přičemž byla stanovena zkušební doba v délce pěti let s dohledem. Stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, kterým bylo na základě stížnosti státní zástupkyně uvedené usnesení Okresního soudu v Jablonci zrušeno a žádost stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody byla zamítnuta.

2. Podle stěžovatele došlo vydáním napadeného rozhodnutí k zásahu do jeho práv podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II.

3. Stěžovatel namítá, že usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) je v rozporu s požadavkem na kontradiktornost trestního řízení a zásadou rovnosti zbraní. Poté, co soud prvního stupně rozhodl o podmíněném propuštění stěžovatele, stížnostní soud jej neseznámil s textem stížnosti státní zástupkyně a neposkytl mu ani příležitost se k této stížnosti vyjádřit, neboť rozhodl v neveřejném zasedání. V tomto směru odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně na nález sp. zn. II. ÚS 1735/10 [pozn.: správně sp. zn. III. ÚS 1735/10 ze dne 12. 5. 2011 (N 90/61 SbNU 405)].

4. Stěžovatel uvádí též další námitky směřující proti důvodům, na jejichž základě krajský soud dospěl k závěru, že v jeho případě není splněna podmínka pro podmíněné propuštění spočívající v předpokladu vedení řádného života. Krajský soud podle něj v tomto směru postupoval v rozporu se zákazem dvojího přičítání. Poukazuje rovněž na řádné plnění veškerých podmínek trestu po celou dobu jeho výkonu a považuje za absurdní, pokud mu je v napadeném rozhodnutí (ze strany věznice) vytýkáno toto řádné plnění povinností. Tvrdí, že krajský soud vycházel ve svém rozhodnutí z důkazu, který vůbec není v soudních spisech, a brojí proti způsobu, jakým krajský soud interpretoval závěry znaleckého posudku znalkyň z oboru psychologie a psychiatrie. Stěžovatel uvádí některé další námitky, avšak Ústavní soud neshledal důvody je podrobně rekapitulovat (srov. bod 21).

III.

5. Krajský soud ve svém vyjádření primárně odkázal na odůvodnění svého usnesení. Odmítá námitku stěžovatele, že rozhodl v rozporu s požadavky na kontradiktornost řízení a na zákaz překvapivých rozhodnutí. Uvádí, že státní zástupkyně podala stížnost do protokolu po vyhlášení rozhodnutí (soudu prvního stupně). Připomíná, že trestní řád nestanoví povinnost zasílat stížnost a její odůvodnění ostatním stranám. Vzhledem k tomu, že stěžovatel i jeho obhájce věděli o podané stížnosti na základě vlastní účasti při veřejném zasedání, mohl obhájce nahlédnout do spisu a seznámit se s textem podané stížnosti. O stížnosti bylo podle krajského soudu rozhodnuto v neveřejném zasedání v souladu s trestním řádem.

6. Krajský soud dále ve svém vyjádření obhajuje způsob, jakým dospěl k závěru o nesplnění podmínky spočívající v předpokladu vedení řádného života. Ohrazuje se proti tvrzení stěžovatele, že je mu vytýkáno řádné plnění povinností ve výkonu trestu, neboť nic takového z usnesení nevyplývá. Stejně tak se ohrazuje proti námitce, že vycházel z důkazu, který není v soudních spisech, neboť jde podle něj o nepodloženou a nedůvodnou argumentaci, která není konkretizována.

7. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat obdržené vyjádření stěžovateli k replice, neboť neobsahovalo žádné nové závažné skutečnosti, jež by nebyly patrné z trestního spisu vedeného ve věci, nebo argumentaci, která by měla vliv na posouzení věci. Nadto z materiálního hlediska nelze přehlížet skutečnost, že Ústavní soud ústavní stížnosti 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 to nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval 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 důvodná.

10. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vymezil limity ústavněprávního přezkumu rozhodování trestních soudů o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody podle ustanovení § 88 trestního zákoníku (srov. např. rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 175/2000, III. ÚS 284/01, III. ÚS 1280/08, III. ÚS 458/09 či III. ÚS 338/10; dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Zdůraznil, že podmíněné propuštění představuje mimořádný prostředek, který dává soudu možnost za stanovených podmínek odsouzeného podmíněně propustit z výkonu trestu odnětí svobody. Podmíněné propuštění přitom představuje možnost, neexistuje (ani podústavní) subjektivní právo odsouzeného na podmíněné propuštění. Posuzování účelnosti využití tohoto institutu přísluší soudu, který je zákonem povolán ke zhodnocení relevantních okolností, mezi něž lze řadit jak prokázání polepšení odsouzeného, tak i důvodný předpoklad, že odsouzený povede na svobodě řádný život a jeho chování nevyvolává obavy z recidivy trestné činnosti.

11. Z hlediska ústavněprávního přezkumu se proto jeví otázka, zda došlo ke splnění zákonných podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, plně věci úvahy příslušného trestního soudu. Ke kasačnímu zásahu Ústavního soudu by mohlo dojít pouze za situace, kdy by napadené rozhodnutí bylo projevem zjevné interpretační libovůle, výrazem faktického omylu nebo pokud by jeho odůvodnění bylo zatíženo závažnými logickými rozpory. Ústavní soud však současně nemůže rezignovat na přezkum napadeného rozhodnutí v hranicích vymezených otázkou, zda v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byly respektovány principy spravedlivého (řádného) procesu garantované ustanoveními hlavy páté Listiny.

12. V projednávané věci se proto musel Ústavní soud nejprve zabývat stěžovatelovým tvrzením, že stížnostní soud porušil ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť zamítl jeho návrh na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v neveřejném zasedání v rozporu s příslušnými procesními pravidly.

13. Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 1735/10, na nějž odkazuje i stěžovatel, zdůraznil, že také v řízení o návrhu na podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody je třeba dbát na dodržení kontradiktorních rysů řízení, mezi něž mj. patří princip rovnosti zbraní, možnost se znalostí věci vznášet argumenty ve svůj prospěch a vyvracet argumenty protistrany; v této souvislosti rovněž připomněl (*mutatis mutandis*) závěry rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 29. 11. 1988 ve věci *Brogan a ostatní proti Velké Británii*, stížnost č. 11209/84, bod 65.

14. Z konstantní judikatury ESLP vyplývá, že „pojem spravedlivého procesu zahrnuje také právo na kontradiktorní řízení, podle kterého musí mít účastníci příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili svá tvrzení, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit“ (srov. rozhodnutí ESLP ve věci *Kysilková a Kysilka proti České republice* ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 17273/03, nebo rozhodnutí ESLP ve věci *Krčmář a ostatní proti České republice* ze dne 3. 3. 2000, stížnost č. 35376/97).

15. Rovněž Ústavní soud opakovaně připomíná, že mezi neopominutelné prvky práva na spravedlivý (řádný) proces patří i zásada *audiatur et altera pars* (budiž vyslechnuta i druhá strana), jež je chápána jako povinnost soudu vytvořit prostor zaručující účastníkům řízení možnost účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit jeho rozhodování a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Vytvoření prostoru pro

účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) totiž nejlépe zajišťuje ochranu základních práv; institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu přitom patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů [srov. nález sp. zn. III. ÚS 599/14 (N 194/79 SbNU 207) a judikaturu zde citovanou].

16. V již zmíněném nálezu sp. zn. III. ÚS 1735/10 Ústavní soud označil za porušení čl. 38 odst. 2 Listiny postup, kdy soud druhé instance své meritorní rozhodnutí o zamítnutí návrhu na podmíněné propuštění opřel o jiný hmotněprávní důvod, než jaký aplikoval soud první instance, aniž by přitom stěžovateli poskytl prostor pro vyjádření jeho stanoviska. Šlo přitom o situaci, kdy své rozhodnutí soud učinil v neveřejném zasedání bez přítomnosti navrhovatele, aniž by ho předem seznámil se zamýšlenou právní argumentací a poskytl mu příležitost se k ní vyjádřit, eventuálně navrhnout důkazy svědčící v jeho prospěch.

17. V nyní projednávaném případě stěžovatel také nedostal žádný prostor, aby se svou argumentací pokusil ovlivnit rozhodování stížnostního soudu, resp. aby reagoval na argumentaci obsaženou ve stížnosti státní zástupkyně proti rozhodnutí soudu prvního stupně. Z vyžádaného soudního spisu totiž vyplývá, že stížnost státní zástupkyně proti usnesení Okresního soudu v Jablonci, kterým bylo vyhověno žádosti stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, nebyla stěžovateli zaslána k vyjádření (a krajský soud ve svém vyjádření ani netvrdí opak) a následně krajský soud rozhodl ústavní stížností napadeným usnesením v neveřejném zasedání. Z odůvodnění usnesení stížnostního soudu je přitom zřejmé, že větší část hlavních důvodů jeho zamítavého rozhodnutí vychází z námitek vyjádřených státní zástupkyní v její stížnosti proti usnesení soudu prvního stupně. Toto pochybení bylo navíc o to citelnější, že stížnostní soud žádost stěžovatele o podmíněné propuštění zamítl, tedy rozhodl zcela opačně než soud prvního stupně, který této žádosti vyhověl. I v takové situaci již dříve Ústavní soud konstatoval porušení čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 4851/12 (N 97/73 SbNU 589) a sp. zn. III. ÚS 599/14].

18. Ústavní soud nemůže akceptovat argumentaci předloženou krajským soudem v jeho vyjádření. Je sice pravda, že trestní řád nestanoví povinnost seznamovat ostatní strany řízení s obsahem stížnosti podané proti určitému usnesení a umožňuje konat neveřejné zasedání i při rozhodování o stížnosti v rámci řízení o podmíněném propuštění. To však nic nemění na tom, že kumulace těchto postupů (neseznámení odsouzeného s obsahem stížnosti státního zástupce a následné konání neveřejného zasedání) ve výsledku představuje porušení práva odsouzeného vyplývajícího z čl. 38 odst. 2 Listiny, jak bylo výše vysvětleno. Ostatně pokud by v dané věci stěžovatel byl seznámen s obsahem stížnosti státní zástupkyně a dostal by prostor na ni písemně reagovat, mohl by stížnostní soud rozhodovat v neveřejném zasedání. A naopak, stížnost by nebylo třeba zasílat stěžovateli k vyjádření, pokud by stížnostní soud rozhodoval ve veřejném zasedání, v jehož průběhu by měl stěžovatel příležitost prezentovat svou argumentaci.

19. Jako alibistický hodnotí Ústavní soud argument krajského soudu, že stěžovatel a jeho obhájce věděli o podané stížnosti státní zástupkyně (neboť k tomu došlo přímo při veřejném zasedání, jemuž byli přítomni), a obhájce měl tak možnost seznámit se s textem podané stížnosti prostřednictvím nahlédnutí do spisu. Právě z trestního spisu je totiž patrné, že státní zástupkyně podala stížnost proti usnesení soudu prvního stupně ústně do protokolu v rámci veřejného zasedání před tímto soudem, tj. 25. 6. 2020. Tuto stížnost odůvodnila dne 1. 7. 2020, přičemž Okresnímu soudu v Jablonci nad Nisou toto odůvodnění došlo dne 7. 7. 2020. Neveřejné zasedání o podané stížnosti konal krajský soud 28. 7. 2020, tedy necelé tři týdny poté, co se odůvodnění stížnosti stalo součástí trestního spisu, který navíc putoval od soudu prvního stupně k soudu stížnostnímu. Nelze spravedlivě vyžadovat po obhájci, aby soustavně „hlídal“, kdy se odůvodnění stížnosti podané státní zástupkyní objevilo v trestním spisu, zvláště když s ohledem na výše citovanou judikaturu mohl legitimně spoléhat na to, že

bude o obsahu stížnosti vyrozuměn, popř. že bude mít možnost proti ní brojit v rámci veřejného zasedání.

20. Jelikož Ústavní soud neshledal důvod se v projednávané věci odchýlit od právních závěrů přijatých ve výše citovaných nálezech sp. zn. III. ÚS 1735/10, III. ÚS 4851/12 a III. ÚS 599/14, shledal, že postupem krajského soudu došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele vyplývajícího z čl. 38 odst. 2 Listiny, a to tím, že stížnostní soud rozhodl o zamítnutí návrhu na podmíněné propuštění v neveřejném zasedání, aniž by stěžovatele předem seznámil s tvrzeními vznesenými druhou procesní stranou (s nimiž se posléze ztotožnil) a poskytl mu příležitost se k nim vyjádřit, případně navrhnout důkazy svědčící v jeho prospěch.

21. Za situace, kdy toliko z důvodu popsání procesního pochybení stížnostního soudu je namístě (bez dalšího) přistoupit ke kasaci napadeného usnesení krajského soudu, Ústavní soud reflektoval aplikační důsledky principu subsidiarity, jímž je řízení o ústavní stížnosti zásadně ovládáno, a proto se již věcně nezabýval dalšími v ústavní stížnosti vznesenými námitkami. K jejich posouzení bude dán prostor po vrácení věci stížnostnímu soudu, jenž před novým rozhodnutím musí dát stěžovateli možnost věcně oponovat námitkám státní zástupkyně. Ústavní soud tedy považuje za vhodné zdůraznit, že nijak nehodnotí důvody, na jejichž základě krajský soud dospěl k závěru o nesplnění předpokladu pro podmíněné propuštění spočívajícího v prognóze vedení řádného života, resp. způsob, jakým k tomuto závěru dospěl. Nijak tedy nepředjímá vlastní rozhodnutí o žádosti stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

22. Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) a § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku nálezu uvedeno.

Č. 227**Počátek běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o vykonání zbytku trestu****(sp. zn. III. ÚS 3031/20 ze dne 8. prosince 2020)**

1. Nezbytným předpokladem a účelem práva na spravedlivý proces, a tedy i práva podat opravný prostředek, je reálná možnost seznámit se s rozhodovacími důvody obsaženými v rozhodnutí, jež je podrobena stížnostní kritice. Pouze za těchto podmínek se totiž stěžovateli dostává i kvalifikované možnosti skutkově a právně argumentovat, a tedy v případě nesouhlasu zpochybňovat argumenty obsažené v odůvodnění, na nichž výrok jím napadeného rozhodnutí spočívá. Stěžovateli má být proto příslušné usnesení včetně jeho odůvodnění prokazatelně oznámeno takovým způsobem, aby z obsahu oznámení byly seznatelné všechny důvody, o něž se opírá výrok rozhodnutí.

2. Jakkoliv proto ustanovení § 137 odst. 1 věty druhé trestního řádu umožňuje učinit oznámení usnesení buď vyhlášením v přítomnosti toho, jemuž je třeba usnesení oznámit, anebo doručením opisu usnesení, není možno akceptovat takový postup soudu, který dotčené osobě sdělí pouze výrok usnesení bez jakéhokoli relevantního odůvodnění.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Radovana Suchánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky S. S., zastoupené Mgr. Bc. Tomášem Gazdou, advokátem, se sídlem Sedmdesátá 7055, Zlín, proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2020 č. j. 5 To 188/2020-122, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2020 č. j. 5 To 188/2020-122 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Toto usnesení se ruší.

Odůvodnění**I. Rekapitulace ústavní stížnosti a průběh předchozího řízení**

1. Ústavní stížností podanou podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení výše uvedeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), neboť má za to, že jím bylo porušeno její právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1

Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na odvolání v trestních věcech podle čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Ústavní stížnost stěžovatelka spojila rovněž s návrhem na odklad vykonatelnosti napadeného usnesení podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Okresního soudu v Uherském Hradišti (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 13 T 80/2016 se podává, že usnesením ze dne 22. 6. 2020 č. j. 13 T 81/2016-110 okresní soud rozhodl tak, že podle § 91 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, stěžovatelka jako odsouzená vykoná zbytek trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu tří let, který jí byl uložen za spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky trestním příkazem okresního soudu ze dne 13. 5. 2016 č. j. 13 T 81/2016-25 a od jehož výkonu bylo podmíněně upuštěno usnesením ze dne 9. 7. 2018 č. j. 13 T 81/2016-76. Stěžovatelka totiž podle okresního soudu ve zkušební době podmíněného upuštění nevedla řádný život, neboť byla opakovaně projednávána pro přestupek v dopravě.

3. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka dne 4. 7. 2020 stížnost, kterou ovšem krajský soud ústavní stížností nyní napadeným usnesením zamítl pro opožděnost. Konstatoval totiž, že podle protokolu o veřejném zasedání ze dne 22. 6. 2020 stěžovatelka po vyhlášení shora citovaného usnesení okresního soudu uvedla, že si ponechává lhůtu na rozmyšlenou k podání stížnosti podle § 141 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“ nebo „tr. ř.“). Z toho podle krajského soudu vyplývá, že stěžovatelce bylo stížností napadené usnesení oznámeno právě při veřejném zasedání dne 22. 6. 2020 a poslední den lhůty k podání stížnosti jí marně uplynul dne 25. 6. 2020, přičemž stěžovatelka stížnost podala až v červenci roku 2020, tedy opožděně.

4. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že podle jejího názoru jí lhůta k podání stížnosti proti usnesení okresního soudu počala běžet až okamžikem doručení písemného vyhotovení předmětného rozhodnutí, nikoliv již jeho samotným vyhlášením při veřejném zasedání. Výklad, podle kterého lhůta počala běžet již samotným vyhlášením, by totiž podle stěžovatelky vedl k nesmyslnému závěru, podle něhož měla proti rozhodnutí soudu brojit, aniž by ve skutečnosti znala jeho konkrétní odůvodnění, na kterém se toto rozhodnutí zakládalo. Otázkou okamžiku oznámení v obdobných případech se přitom Ústavní soud podle stěžovatelky zabýval opakovaně, např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 426/09 ze dne 9. 6. 2009 (N 134/53 SbNU 681; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná pod <https://nalus.usoud.cz>), kde konstatoval, že okamžik oznámení usnesení ve smyslu § 137 odst. 1 tr. ř. je nutno vyložit pro vazební rozhodování tak, že stěžovateli mělo být příslušné usnesení soudu včetně odůvodnění prokazatelně oznámeno takovým způsobem, aby z obsahu oznámení byly seznatelné všechny důvody, o něž se opírá výrok takového rozhodnutí. Stěžovatelka se přitom domnívá, že právě uvedený závěr Ústavního soudu je pro její věc aplikovatelný, byť v jejím případě soud nerozhodoval o otázkách spojených s omezením svobody institutem vazby. Ani v případě stěžovatelky tedy podle jejího názoru nebylo možné shora citované usnesení okresního soudu o tom, že vykoná zbytek trestu zákazu činnosti, považovat ve smyslu § 143 odst. 1 tr. ř. ve spojení s § 137 odst. 1 tr. ř. za oznámené již vyhlášením při veřejném zasedání, byť za její osobní přítomnosti. Samotným vyhlášením rozhodnutí totiž stěžovatelce nebylo umožněno skutkově a právně argumentovat, a zpochybnit tak rozhodnutí okresního soudu. Proto je nutno vycházet z toho, že rozhodnutí okresního soudu bylo stěžovatelce řádně oznámeno až doručením opisu předmětného usnesení, tzn. dne 1. 7. 2020. Teprve tímto okamžikem stěžovatelka mohla reálně zpochybnit rozhodnutí okresního soudu, což také učinila.

II. Vyjádření účastníka řízení

5. Ústavní soud požádal o vyjádření krajský soud jako účastníka řízení. Krajský soud však ve svém vyjádření k ústavní stížnosti jen odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného usnesení.

6. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření také Krajskému státnímu zastupitelství v Brně s tím, že nevyjádří-li se ve stanovené lhůtě, bude mít Ústavní soud za to, že se vzdalo postavení vedlejšího účastníka – což se také stalo.

7. Ústavní soud požádal o vyjádření rovněž okresní soud (§ 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), který k ústavní stížnosti uvedl, že krajský soud určil počátek běhu lhůty k podání stížnosti podle § 141 a násl. tr. ř. správně, neboť v daném případě se nejednalo o usnesení, jímž by bylo rozhodováno o osobní svobodě (zejména o vazbě, o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody atp.) nebo o meritu věci (např. o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení), a proto lhůta k podání stížnosti počala běžet již dnem oznámení usnesení stěžovatelce při veřejném zasedání, tedy dnem 22. 6. 2020 [v této souvislosti okresní soud odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2511/19 ze dne 2. 6. 2020 (N 113/100 SbNU 288)], kdy byla stěžovatelka poučena o možnosti podat ve lhůtě 3 dnů stížnost. Současně jí prý bylo dáno stručné ústní odůvodnění rozhodnutí, které však v protokolu není zachyceno. Z těchto důvodů je ústavní stížnost stěžovatelky nedůvodná, neboť nedošlo k porušení jejích základních práv a svobod.

III. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

8. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že není součástí soudní soustavy, a nepřísluší mu proto ani právo vykonávat běžný dohled nad rozhodovací činností obecných soudů [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994 (N 5/1 SbNU 41)]. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je oprávněn zasáhnout pouze tehdy, došlo-li jejich pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem, k porušení jeho základních práv či svobod chráněných ústavním pořádkem. Skutečnost, že se obecný soud opřel o právní názor (resp. o výklad zákona, případně jiného právního předpisu), se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k podání ústavní stížnosti [viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 188/94 ze dne 26. 6. 1995 (N 39/3 SbNU 281)]. Ústavní soud však na druhé straně konstatuje, že výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik excesivní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. To je právě případ stěžovatelky.

9. Jak je naznačeno již shora, Ústavní soud se ústavně konformním výkladem oznámení ve smyslu § 137 odst. 1 tr. ř., a tím i počátkem běhu lhůty k podání stížnosti podle § 141 a násl. tr. ř. zabýval opakovaně. Např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3003/19 ze dne 10. 12. 2019 (N 210/97 SbNU 258) uvedl, že nezbytným předpokladem a účelem práva na spravedlivý proces, a tedy i práva podat opravný prostředek (zde stížnost), je reálná možnost seznámit se s rozhodovacími důvody obsaženými v rozhodnutí, jež je podrobena stížnostní kritice. Pouze za těchto podmínek se totiž stěžovateli dostává i kvalifikované možnosti skutkově a právně argumentovat, a tedy v případě nesouhlasu zpochybňovat argumenty obsažené v odůvodnění, na nichž výrok jím napadeného rozhodnutí spočívá. Stěžovateli má být proto příslušné usnesení včetně jeho odůvodnění prokazatelně oznámeno takovým způsobem, aby z obsahu oznámení byly seznatelné všechny důvody, o něž se opírá výrok rozhodnutí.

10. Podstatou nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2511/19 (a v něm dále uvedené další judikatury), na který výslovně odkazuje okresní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti, je totiž zachování práva na přístup k soudu druhého stupně a možnosti polemizovat se závěry soudu prvního stupně v řádném opravném řízení o stížnosti, tzn. vymezit se proti důvodům rozhodnutí soudu prvního stupně. Jakkoliv proto ustanovení § 137 odst. 1 věty druhé tr. ř.

umožňuje učinit oznámení usnesení buď vyhlášením v přítomnosti toho, jemuž je třeba usnesení oznámit, anebo doručením opisu usnesení, není možno akceptovat takový postup soudu, který dotčené osobě sdělí pouze výrok usnesení bez jakéhokoliv relevantního odůvodnění.

11. Právě k tomu ovšem došlo v nyní posuzované věci. Z protokolu o veřejném zasedání ze dne 22. 6. 2020 se totiž podává, že stěžovatelce byl oznámen pouze výrok usnesení okresního soudu a z jejího následného vyjádření je dále patrné, že byla informována o možnosti podat stížnost („Ponechávám si lhůtu na rozmyšlenou.“). Vlastní důvody, pro které okresní soud takto rozhodl, byly však stěžovatelce sděleny teprve v písemném vyhotovení usnesení, proti kterému poté podala v zachované lhůtě tři dnů stížnost, o čemž byla ostatně řádně poučena.

12. Z vyjádření okresního soudu k ústavní stížnosti sice plyne, že stěžovatelce bylo dáno stručné ústní odůvodnění usnesení, nicméně o tom není dán žádný doklad, když i okresní soud uznává, že toto odůvodnění není zachyceno v protokolu. Jak k tomu uvádí komentář k trestnímu řádu (autor J. Herczeg, citováno podle ASPI), ustanovení § 137 odst. 1 trestního řádu „upravuje okruh osob, jimž se usnesení oznamuje, jakož i podmínky, za nichž se usnesení oznamuje. Usnesení musí být oznámeno takovým způsobem, aby z obsahu oznámení byly seznatelné všechny důvody, o něž se opírá výrok rozhodnutí. Tato úplnost a prokazatelnost oznámení má význam nejen pro realizaci práva obviněného na obhajobu, nýbrž též pro reálnou kontrolu zákonnosti řízení ze strany druhoinstančního orgánu. Těmto požadavkům lze alternativně vyhovět několika způsoby, uvedenými v tomto ustanovení: 1. ústním vyhlášením usnesení v přítomnosti dotčené osoby, jehož znění bude zapsáno v protokolu o úkonu (§ 55); 2. ústním vyhlášením usnesení v přítomnosti dotčené osoby, jehož znění bude zachyceno zvukovým záznamem (§ 55a); 3. doručením opisu usnesení (nepřítomné osobě). Výjimkou je usnesení, kterým bylo rozhodnuto o opravném prostředku a které je nutno doručovat vždy (§ 137 odst. 4)“.

13. Ústavnímu soudu proto nezbylo než výše uvedené usnesení krajského soudu zrušit podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu, neboť je rozporné s právem na soudní ochranu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Z údajů obsažených ve vyžádaném spisu totiž nebylo postaveno najisto, že stěžovatelka byla skutečně seznámena s důvody rozhodnutí okresního soudu tak, aby mohla ihned po jeho ústním vyhlášení podat kvalifikovaný opravný prostředek.

14. Žádá-li stěžovatelka ústavní stížností napadené rozhodnutí zrušit též pro rozpor s čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy, pak toto ustanovení se týká pouze rozhodnutí, jimiž byla vyslovena vina nebo uložen trest [srov. k tomu Kmec, J. a kol. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1397]. Tato okolnost však ve věci stěžovatelky není splněna, a proto této námitce zdejší soud nepřisvědčil.

15. O odložení vykonatelnosti napadeného usnesení Ústavní soud samostatně nerozhodoval, neboť o ústavní stížnosti samotné rozhodl bezodkladně, tzn. v horizontu několika týdnů.

Č. 228**Položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie; přípustnost dovolání podle § 237 občanského soudního řádu i pro rozpor s judikaturou Soudního dvora Evropské unie
(sp. zn. II. ÚS 2522/19 ze dne 10. prosince 2020)**

I. Ústavně konformní výklad ustanovení § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, vyžaduje, aby za přípustné bylo považováno i dovolání směřující proti napadenému rozhodnutí odvolacího soudu, které závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie.

II. Dovolává-li se účastník řízení právního názoru formulovaného v závazné části rozsudku Soudního dvora Evropské unie jako kategorický ve vztahu k určitému širšímu okruhu situací, aniž z něj v odůvodnění rozsudku definuje výjimky či jiné limitace, a obecný soud má za to, že situace účastníka řízení sice patří do tohoto okruhu, ale takový právní názor se na ni podle svého účelu nevztahuje, je jeho povinností předložit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, pokud jej na účastníkovu situaci vztáhnout nehodlá. Nahradí-li tento postup vlastním zužujícím výkladem, dopouští se porušení práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tohoto účastníka řízení.

III. Domáhá-li se dovolatel v řízení o dovolání dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, závěrů rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, je Nejvyšší soud povinen tyto závěry, nejsou-li zcela zjevně pro danou věc bez relevance, při rozhodnutí o dovolání zohlednit a v odůvodnění svého rozhodnutí se vypořádat s tím, jakým způsobem se do jeho rozhodnutí promítly, zejména zda a proč je na danou věc bylo, či nebylo možno vztáhnout. Neučiní-li tak, dopouští se tím porušení ústavně zaručeného základního práva dovolatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida a soudce zpravodaje Jaroslava Fenyka o ústavní stížnosti stěžovatelky Ing. arch. Ludmily Kohutové, zastoupené JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Kolínská 1686/13, Praha 3, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2018 č. j. 115 C 231/2017-66, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2018 č. j. 15 Co 214/2018-97 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2019 č. j. 21 Cdo 1423/2019-109, za účasti Městského soudu v Brně, Krajského soudu v Brně a Nejvyššího soudu jako účastníků řízení a Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvkové organizace, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Borisem Treglerem, advokátem, se sídlem V Celnici 1034/6, Praha 1, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2018 č. j. 115 C 231/2017-66, rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2018 č. j. 15 Co 214/2018-97 a usnesením Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2019 č. j. 21 Cdo 1423/2019-109 byla porušena ústavně zaručená základní práva stěžovatelky na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení předmětu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 2. 8. 2019, doplněnou podáním ze dne 23. 9. 2020, která splňuje formální náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), brojí stěžovatelka proti v záhlaví vymezeným rozhodnutím Městského soudu v Brně (dále jen „nalézací soud“), Krajského soudu v Brně (dále jen „odvolací soud“) a Nejvyššího soudu, neboť se jimi tyto obecné soudy podle stěžovatelky dopustily porušení jejích ústavně zaručených základních práv dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 38 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 4 odst. 4 Listiny. Stěžovatelka z tohoto důvodu navrhla Ústavnímu soudu, aby napadená rozhodnutí obecných soudů zrušil.

II. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

2. Napadená rozhodnutí vzešla z občanského soudního řízení sporného vedeného mezi stěžovatelkou v procesním postavení žalobkyně a vedlejší účastnicí v procesním postavení žalované. Předmětem tohoto sporu bylo určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru ze dne 9. 8. 2017 (dále jen „předmětná výpověď“), doručené vedlejší účastnicí jakožto zaměstnavatelkou dne 11. 8. 2017 stěžovatelce jakožto zaměstnankyni z důvodu dle § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“). Tato výpověď byla vedlejší účastnicí odůvodněna tím, že stěžovatelka se v období 18. 7. 2017 až 31. 7. 2017 bez řádné omluvy, vědomě a zaviněně nedostavovala na své pracoviště a nevykonávala práci. Dle vedlejší účastnice tak pracovní poměr skončil dnem 31. 10. 2017, avšak stěžovatelka s ní nesouhlasila, trvala na dalším zaměstnání ve smyslu § 69 odst. 1, 3 zákoníku práce a ve smyslu § 72 zákoníku práce se domáhala u nalézacího soudu určení, že předmětná výpověď byla neplatná.

3. Relevantní skutkové okolnosti případu lze stručně shrnout následovně: Stěžovatelka na základě pracovní smlouvy ze dne 23. 6. 2009 a dohody o změně pracovní smlouvy ze dne 1. 7. 2009 jako zaměstnankyně pracovala pro vedlejší účastnici jako zaměstnavatelku. Dne 23. 10. 2013 vedlejší účastnice dala stěžovatelce výpověď z tohoto pracovního poměru, avšak stěžovatelka s tím nesouhlasila, trvala na dalším zaměstnávání a rovněž iniciovala řízení o určení neplatnosti této výpovědi z pracovního poměru. Odvolací soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2016 č. j. 15 Co 38/2016-125, který nabyl právní moci dne 10. 1. 2017, určil, že tato výpověď byla neplatná. Tento rozsudek předmětem nynějšího řízení o ústavní stížnosti není. V období 23. 10. 2013 až 10. 1. 2017 (dále jen „rozhodné období“) tak stěžovatelce nebyla přidělována žádná práce, avšak pracovní poměr i po uplynutí výpovědní doby mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí trval, ač měla vedlejší účastnice za to, že výpověď byla platná, a tak se stěžovatelkou jakožto se zaměstnankyní fakticky nenakládala. Tato se naopak stále za zaměstnankyni považovala a trvala na dalším zaměstnávání, fakticky však pro vedlejší účastnici práci nevykonávala.

4. Poté, co byl spor o neplatnost první výpovědi vyřešen a vedlejší účastnice začala stěžovatelce opět přidělovat práci, se stěžovatelka v červenci roku 2017 obrátila na vedlejší účastnici s tím, že jí jako zaměstnavatelka neurčila termín čerpání dovolené za uplynulé období, a proto stěžovatelka žádala o schválení termínu čerpání dovolené mimo jiné v období od 18. 7. 2017 do 31. 7. 2017. Vedlejší účastnice jí však tento termín dovolené neschválila, neboť měla za to, že stěžovatelce zbývá dočerpát jen 2,5 dne dovolené. Stěžovatelka naopak trvala na tom, že jí zbývá dočerpát ještě 52,5 dne dovolené, neboť celkově jí za předchozí období vznikl nárok na dovolenou ve výši 77,5 dne. Podstatou tohoto sporu tedy bylo, že zatímco stěžovatelka vycházela z toho, že po celé rozhodné období jí vznikal nárok na dovolenou, vedlejší účastnice se domnívala, že stěžovatelce vznikl nárok na dovolenou po uplynutí výpovědi doby předmětné výpovědi až od faktického návratu stěžovatelky do práce.

5. Mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí probíhala před datem 18. 7. 2017 intenzivní komunikace, v níž ani jedna strana nepřesvědčila tu druhou. Stěžovatelka tak v době 18. 7. 2017 až 31. 7. 2017 pro vedlejší účastnici žádnou práci nevykonala, neboť měla za to, že v této době dočerpává řádně dovolenou za předchozí období, vedlejší účastnice v tom spatřovala porušení povinností stěžovatelky jakožto zaměstnankyně, neboť tato podle ní nárok na dovolenou, kterou by v tomto období mohla čerpat, neměla, a proto následně přikročila k dání výpovědi stěžovatelce dle § 52 písm. g) zákoníku práce, již napadla stěžovatelka žalobou podanou k nalézacímu soudu. Obě strany přitom byly vzájemně srozuměny se svými postoji a tyto podstatné skutkové okolnosti mezi nimi ani nebyly sporné.

6. Nalézací soud svým v záhlaví specifikovaným rozsudkem žalobu na určení neplatnosti předmětné výpovědi zamítl a uložil stěžovatelce zaplatit vedlejší účastnici náhradu nákladů řízení ve výši 10 164 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce vedlejší účastnice. Nalézací soud se ztotožnil s argumentací vedlejší účastnice, že stěžovatelce nemohl nárok na dovolenou za rozhodné období vzniknout, neboť stěžovatelce nebyla přidělována v rozhodném období žádná práce, a tedy nebylo nutné žádného odpočinku k regeneraci jejich sil. Nepřidělování práce stěžovatelce v rozhodném období pak dle nalézacího soudu nelze považovat za překážku v práci na straně zaměstnavatele, která by se jinak posuzovala jako výkon práce. Nepřítomnost na pracovišti od 18. 7. 2017 do 31. 7. 2017 pak nalézací soud vyhodnotil jako úmyslné porušení povinností stěžovatelky jakožto zaměstnankyně zvláště hrubým způsobem, které by vedlejší účastnici opravňoval k okamžitému ukončení pracovního poměru dle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, a tedy předmětnou výpověď považoval nalézací soud za danou platně.

7. Proti napadenému rozsudku nalézacího soudu podala stěžovatelka odvolání, na jehož podkladě odvolací soud svým napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek nalézacího soudu a uložil stěžovatelce zaplatit vedlejší účastnici na náhradě nákladů odvolacího řízení částku 6 776 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího právního zástupce. Odvolací soud se v podstatě ztotožnil s právními závěry nalézacího soudu. Názor stěžovatelky, že jí za rozhodné období vznikal nárok na dovolenou, označil za absurdní a poukázal na závěry rozhodovací praxe i komentářové literatury, které takový názor vylučují. V rozhodném období dle odvolacího soudu nešlo o překážku v práci na straně zaměstnavatele ani zaměstnance, ale o zcela specifickou situaci řešenou § 69 až 72 zákoníku práce, v níž nemohou vznikat žádné jiné nároky než ty, které jsou v těchto ustanoveních uvedeny. Výslovně odmítl i námitku stěžovatelky, že dřívější judikatura není aktuální vzhledem ke změně zákoníku práce v souvislosti s přibližováním se k právu Evropské unie, neboť dle odvolacího soudu se to nijak nedotklo ustanovení § 69 až 72 zákoníku práce.

8. Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku odvolacího soudu dovolání, jež Nejvyšší soud svým napadeným usnesením odmítl dle § 243c odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský soudní řád“) jako nepřípustné. Dle Nejvyššího soudu stěžovatelka dostatečně nevymezila, se kterou dřívější

rozhodovací praxí je v rozporu závěr odvolacího soudu, že jí po rozhodné období nepřislušelo právo na čerpání dovolené, přičemž odkázal i na to, že tento závěr je v souladu s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 17. 8. 2017 sp. zn. 21 Cdo 5097/2016 a že odkazy žalobkyně na čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/88 ES ze dne 4. 11. 2003 (dále jen „směrnice o pracovní době“) a výklad podaný Soudním dvorem Evropské unie (dále též jen „SDEU“) v rozsudku velkého senátu ze dne 24. 1. 2012 ve věci C-282/10 *Maribel Dominguez proti Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre* (dále jen „věc C-282/10“) jsou „zcela mimo dosah“ napadeného rozhodnutí odvolacího soudu. Nejvyšší soud rovněž neshledal přípustnost dovolání ani v právní otázce, zda nevykonávání práce stěžovatelkou v době 18. 7. 2017 až 31. 7. 2017 bylo porušením povinností zaměstnance zvláště hrubým způsobem, neboť i v tomto ohledu shledal závěr odvolacího soudu (i nalézacího soudu) za souladný s předchozí ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu.

III. Argumentace stěžovatelky a ostatních účastníků řízení

9. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti namítá, že odůvodnění napadeného usnesení Nejvyššího soudu, které má podobu tzv. stručného odůvodnění dle § 243f odst. 3 občanského soudního řádu, je neúplné a nedostatečné, čímž dochází k porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených základních práv na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Dle stěžovatelky Nejvyšší soud nesprávně a svévolně vyložil čl. 7 směrnice o pracovní době a právní názor SDEU vyjádřený ve věci C-282/10. Výklad zastávaný Nejvyšším soudem, tedy že stěžovatelce nevznikalo v rozhodném období právo na dovolenou, neboť pro vedlejší účastnici nevykonávala žádnou práci a obecná pravidla vzniku práva na dovolenou se neuplatní na dobu sporu o neplatnosti předmětné výpovědi vůbec, není dle stěžovatelčina názoru eurokonformní a odporuje právnímu názoru SDEU vyjádřenému ve věci C-282/10. Nosné důvody rozsudku v této věci, které jsou dle stěžovatelky plně uplatnitelné i na její případ, mimo jiné zahrnují i tezi, že členský stát Evropské unie nemůže vázat nárok na placenou dovolenou na podmínku skutečného vykonávání práce po určité období.

10. Ačkoliv přímo řešenou otázkou v dané věci nebylo, zda lze právo na dovolenou vázat na takovou podmínku konkrétně v situaci, kdy zaměstnanec nevykonává práci po dobu vedení sporu o neplatnosti výpovědi, která mu byla zaměstnavatelem neoprávněně dána, pak se podle názoru stěžovatelky Nejvyšší soud nevypořádal dostatečně s tím, proč na její případ uvedený právní závěr nedopadal, respektive měl-li za to, že v této situaci bylo namíste uplatnit odlišný výklad čl. 7 směrnice o pracovní době, měl předložit SDEU předběžnou otázku dle kogentního čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Stěžovatelka rovněž doplnila, že nepřidělování práce ze strany zaměstnavatele nezavinila, a tedy závěr, že jí dovolená nenáleží, neboť tato slouží k regeneraci pracovních sil, je lidsky neudržitelný a v rozporu s principy „Corporate social responsibility“.

11. V doplnění ústavní stížnosti ze dne 23. 9. 2020 pak stěžovatelka upozornila, že v rozsudku ze dne 25. 6. 2020 ve spojených věcech C-762/18 a C-37/19, *QH proti Varchoven kasacionen sad na Republika Bulgaria a CV proti Iccrea Banca SpA* (dále jen „spojené věci C-762/18 a C-37/19“) SDEU jednoznačně vyjádřil právní názor, že zaměstnanci vzniká právo na dovolenou i po dobu vedení sporu o neplatnosti ukončení pracovního poměru, v níž nevykonává pro zaměstnavatele práci poté, co byl ze strany zaměstnavatele nezákonně pracovní poměr ukončen.

12. Ústavní soud si vyžádal vyjádření nalézacího soudu, odvolacího soudu, Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice a rovněž spisový materiál, z něhož ověřil průběh řízení tak, jak byl zrekapitulován výše.

13. Nalézací soud ve svém vyjádření plně odkázal na odůvodnění svého napadeného rozhodnutí.

14. Stejně tak učinil i odvolací soud.

15. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zopakoval, že dovolání odmítl pro náležité nevymezení přípustnosti dovolání dle § 237 občanského soudního řádu. Napadené rozhodnutí odvolacího soudu pak bylo zcela v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu. Ta stabilně vychází z toho, že období mezi rozvázáním pracovního poměru výpovědí a dnem právní moci rozsudku, v němž byla vyslovena neplatnost této výpovědi, se neřídí pracovní smlouvou, kolektivní smlouvou, vnitřními předpisy či příslušnými pracovněprávními předpisy ve stejné podobě, jako kdyby pracovní poměr trval, ale uplatní se na ně zvláštní úprava § 69 až 72 zákoníku práce. Výklad směrnice o pracovní době tak pro posouzení věci nebyl nijak případný a stěžovatelka ani v řízení nenavrhla, že by měla být předložena předběžná otázka. Napadené usnesení Nejvyššího soudu není ani nepřezkoumatelné, neboť i již jen ze samotné ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovatelka velmi snadno rozpoznala stěžejní důvody, na nichž toto rozhodnutí stálo.

16. Vedlejší účastnice, řádně zastoupená advokátem na základě plné moci pro zastupování v řízení před Ústavním soudem, zaslala Ústavnímu soudu své částečné vyjádření a požádala o prodloužení lhůty k vyjádření do 30. 11. 2020 vzhledem k potřebě seznámit se s rozsudky SDEU uvedenými v ústavní stížnosti a k pozdnímu datu převzetí právního zastoupení vedlejší účastnice jejím nynějším právním zástupcem. Jelikož doplnění vyjádření vedlejší účastnice bylo Ústavnímu soudu doručeno dříve, než o věci rozhodl, přihlédl k němu.

17. Vedlejší účastnice konstatuje, že spor se vedl o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru, nikoliv o nárok na dovolenou. Obecné soudy se přitom přidržely konstantní judikatury Nejvyššího soudu a nevybočily z ní. Vedlejší účastnice připomíná tyto závěry, a to v zásadě shodně tak, jak to učinil Nejvyšší soud ve svém vyjádření. Vedlejší účastnice rovněž připomněla, že povinnost položit předběžnou otázku SDEU v nynější věci Nejvyššímu soudu nevznikla, neboť o výkladu unijního práva neměl rozumných pochyb, a odkázala k tomu na nález sp. zn. II. ÚS 3432/17 ze dne 11. 9. 2018 (N 153/90 SbNU 483) a některá další rozhodnutí Ústavního soudu ve formě usnesení. Vedlejší účastnice rovněž uvedla, že účinky rozsudku SDEU o předběžné otázce zavazují především soud, který ji položil, a žádný český soud předběžnou otázku ohledně výkladu čl. 7 směrnice o pracovní době dosud nepoložil. Toto ustanovení pak není v nynější věci dle vedlejší účastnice ani relevantní a SDEU ve stěžovatelkou odkazovaných věcech řešil skutkově odlišné případy v jiných právních prostředích. Vedlejší účastnice rovněž doplnila, že unijní právo není součástí ústavního pořádku České republiky, a tak Ústavnímu soudu nepřisluší dohled nad jeho dodržováním ani nad dodržováním unijním právem vymezených podmínek pokládání předběžných otázek, ledaže by takové nepoložení takové otázky bylo porušením ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces nebo na zákonného soudce. V doplnění svého vyjádření vedlejší účastnice dále podrobněji rozvádí své původní vyjádření a předkládá argumenty, proč se podle jejího názoru na nynější věc směrnice o pracovní době nevztahuje, a proč proto nepochybil ani Nejvyšší soud, pokud nepoložil předběžnou otázku.

18. Ústavní soud nepovažoval za nutné stěžovatelce zaslat tato vyjádření ostatních účastníků řízení k replice, neboť ústavní stížnosti vyhověl, a tedy případnou replikou a eventuálně i dalšími na ni navazujícími vyjádřeními ostatních účastníků řízení by toliko docházelo ke zbytečným průtahům.

IV. Posouzení Ústavním soudem

19. Pravomoc Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je založena ustanovením čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jen tehdy, jestliže tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. Jakékoliv jiné vady takového rozhodnutí se nachází mimo přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, a tomu je tak zapovězeno se jimi zabývat. Ústavní soud totiž nestojí nad Ústavou,

nýbrž podléhá stejné povinnosti respektovat ústavně zakotvenou dělbu moci jako kterýkoliv jiný orgán veřejné moci. Proto se musí důsledně vystříhat svévole a bedlivě dbát mezi svých pravomocí, svěřených mu Ústavou. Jinak by popřel samotný smysl své existence jakožto soudního orgánu ochrany ústavnosti. V řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci je tak Ústavní soud povinen vždy nejprve zkoumat, zda jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí způsobila k vlastnímu meritornímu přezkumu, tedy zda těmito rozhodnutími vůbec mohla být porušena ústavně garantovaná práva či svobody stěžovatelů. Pakliže Ústavní soud dospěje k závěru, že tomu tak není, musí ústavní stížnost odmítnout dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

20. Tak ovšem v nynější věci Ústavní soud postupovat nemohl. Stěžovatelka formulovala relevantní námitky nepostrádající ústavněprávní rozměr (námitka nerespektování eurokonformního výkladu a nepředložení předběžné otázky SDEU tam, kde k tomu byl Nejvyšší soud povinen), přičemž po prostudování ústavní stížnosti a jejích příloh nemohl Ústavní soud uzavřít, že by tyto námitky materiálně neodpovídaly průběhu řízení před obecnými soudy. Po detailním posouzení celého případu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Pro tento závěr je rozhodující posouzení, zda Nejvyšší soud, resp. i ostatní obecné soudy řádně zohlednily unijní právo, zda bylo odůvodnění Nejvyššího soudu, jímž se vypořádal se stěžovatelčinou námitkou týkající se unijního práva a judikatury SDEU, dostatečné v ústavněprávním měřítku a zda Nejvyšší soud měl povinnost položit předběžnou otázku, jak tvrdí stěžovatelka.

V. Obecná východiska

a) K zohlednění unijního práva obecnými soudy

22. Ústavní soud klade na obecné soudy požadavek jak na aplikaci unijního práva, tak na tzv. eurokonformní výklad vnitrostátního právního řádu, který vychází nejen z textu relevantní unijní právní úpravy, ale i z interpretačních závěrů, které k ní zaujaly k tomu kompetentní unijní instituce, zejména Soudní dvůr, resp. SDEU [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57); nález sp. zn. I. ÚS 387/20 ze dne 26. 5. 2020 (N 105/100 SbNU 221) aj.], neboť tento požadavek vyplývá z čl. 1 odst. 2 Ústavy i čl. 10 Ústavy. Na požadavku aplikace unijního práva tam, kde je přímo závazné, a interpretace vnitrostátního práva tam, kde unijní právo přímo závazné není (typicky z důvodu neuplynutí lhůty pro implementaci směrnice), je přímo postaven i unijní právní řád (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudního dvora ze dne 22. 11. 2005 ve věci C-144/04 *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 23. 4. 2009 ve spojených věcech C-378/07 až C-380/07 *Kiriaki Angelidaki a další proti Organismos Nomarchiakís Autodioikísís Rethymnis; Charikleia Giannoudi proti Dimos Geropotamou; a Georgios Karabousanos a Sofoklis Michopoulos proti Dimos Geropotamou*, rozsudek velkého senátu Evropského soudního dvora ze dne 4. 7. 2006 ve věci C-212/04 *Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos*, rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89 *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentación SA*).

23. Požadavky unijního práva lze s notnou mírou zjednodušení formulovat tak, že primární je povinnost použít přímo aplikovatelné unijní právo, následuje přiznání tzv. přímého účinku řádně a včas neimplementovaným aktům sekundárního práva tam, kde jsou pro to splněny všechny podmínky (zejména podléhá-li takový akt implementaci a dovolává-li se jej jednotlivec ve sporu s orgánem veřejné moci – srov. z poslední doby např. rozsudek SDEU ze dne 25. 6. 2015 ve věci C-671/13 VI „*Indelium ir investiciju draudimas*“ a *Virgilijus Vidutis Nemanionas*), nepřímý účinek aktů sekundárního práva (tzv. eurokonformní výklad vnitrostátního právního řádu v souladu se směrnicí, která z nějakého důvodu není

vymahatelná tak, jak by odpovídalo jejímu účelu – srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. 4. 1984 ve věci 14/83 *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 5. 10. 2004 ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01 *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller a Matthias Döbele proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 19. 1. 2010 ve věci C-555/07 *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG, aj.)* a odpovědnost státu za újmu tam, kde nelze aplikovat unijní právo přímo ani využít přímého či nepřímého účinku (srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, rozsudek SDEU ze dne 7. 8. 2018 ve věci C-122/17 *David Smith v. Patrick Meade a další*).

24. Povinnost eurokonformního výkladu, která je v nynější věci relevantní, neboť stěžovatelka se dovolává ve svůj prospěch směrnice o pracovní době, se však nevyčerpává tzv. nepřímým účinkem směrnic. Jde o zcela obecnou povinnost respektovat při výkladu vnitrostátního práva právo unijní, a to včetně jeho interpretace provedené k tomu kompetentními orgány, zejména SDEU. To ostatně vyplývá již z čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, podle něhož SDEU zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění smluv.

25. Doplnit ještě lze, že jakkoliv si v zásadě Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) neosobuje pravomoc vykládat unijní právo, i on připouští, že je povinností členských států Evropské unie při interpretaci vnitrostátního práva postupovat v souladu s příslušným unijním právem (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2019 ve věci *Harisch proti Německu*, stížnost č. 50053/16, bod 33; rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2018 ve věci *Baydar proti Nizozemí*, stížnost č. 55385/14, bod 39; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3. 10. 2014 ve věci *Jeunesse proti Nizozemí*, stížnost č. 12738/10, bod 110; či rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2011 ve věci *Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgii*, stížnosti č. 3989/07 a 38353/07, bod 54).

26. Ačkoliv se tak lze ztotožnit s výhradou vedlejší účastnice, že Ústavní soud není oprávněn autoritativně vykládat unijní právo ani bezprostředně kontrolovat jeho dodržování, neznamená to, že by z ochrany, kterou Ústavní soud poskytuje ústavně zaručeným základním právům a svobodám, byly vyloučeny všechny případy, v nichž vnitrostátní soudy nesprávně aplikují unijní právo, naopak porušení ústavně zaručených základních práv či svobod může spočívat právě v takové nesprávné aplikaci.

b) K odůvodnění soudního rozhodnutí a k tzv. stručnému odůvodnění dle § 243f odst. 3 občanského soudního řádu

27. Odůvodnění rozhodnutí je dlouhodobě v judikatuře ESLP i Ústavního soudu považováno za jeden z pilířů práva na soudní ochranu, resp. na spravedlivý proces.

28. Zásadně každá námitka, kterou účastník řízení vznesl, musí být v odůvodnění soudních rozhodnutí vypořádána, a to úměrně k její relevanci [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1895/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 52/76 SbNU 717), nález sp. zn. I. ÚS 1589/07 ze dne 9. 4. 2008 (N 69/49 SbNU 45), nález sp. zn. II. ÚS 169/09 ze dne 3. 3. 2009 (N 43/52 SbNU 431) či nález sp. zn. II. ÚS 3624/13 ze dne 19. 11. 2014 (N 212/75 SbNU 379)]. Přitom je třeba přihlédnout i k celkovému kontextu řízení před obecnými soudy, který za určitých okolností může připouštět i implicitní vypořádání se s námitkou [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 3441/11 ze dne 27. 3. 2012 (N 61/64 SbNU 723)], a tedy účastník řízení, který určitou námitku vznáší v souvislosti s jedním řízením opakovaně v různých svých procesních úkonech, nemůže důvodně očekávat, že bude pokaždé vypořádána se stejnou pečlivostí a ve stejném rozsahu, nedošlo-li v mezidobí ke změně relevantních okolností tak, že již jednou

podrobně vypořádaná námitka tím nabyla konotací, pro něž si vyžaduje zcela novou reakci ze strany obecných soudů vyplývající z této změny okolností.

29. Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí ani podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva pro obecné soudy neznamená nutnost detailně odpovědět na každý argument stěžovatele, navíc se její rozsah liší podle druhu rozhodnutí a konkrétních okolností případu (srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 21. 1. 1999 ve věci *García Ruiz proti Španělsku*, stížnost č. 30544/96, bod 26; rozsudek ESLP ze dne 4. 10. 2007 ve věci *Sanchez Cardenas proti Norsku*, stížnost č. 12148/03, bod 49; rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 2007 ve věci *Marini proti Albánii*, stížnost č. 3738/02, bod 105; rozsudek ESLP ze dne 8. 4. 2008 ve věci *Grădinar proti Moldávii*, stížnost č. 7170/02, bod 107; rozsudek ESLP ze dne 27. 9. 2001 ve věci *Hirvisaari proti Finsku*, stížnost č. 49684/99, bod 30; a mnohé další).

30. Porušením práva na spravedlivý proces tak může být zejména stereotypní či automatizované odůvodnění určitých typů rozhodnutí (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 24. 1. 2017 ve věci *Paradiso a Campanelli proti Itálii*, stížnost č. 25358/12, bod 210) či nereagování soudu na tvrzení, které si vyžaduje specifickou odpověď, neboť je pro výsledek řízení rozhodující (srov. rozsudek ESLP ze dne 3. 5. 2007 ve věci *Bochan proti Ukrajině*, č. stížnosti 7577/02, bod 84; či rozsudek ESLP ze dne 15. 2. 2007 ve věci *Boldea proti Rumunsku*, stížnost č. 19997/02, bod 30). Taková tvrzení však vyžadují explicitní a jasnou odpověď soudu vždy (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 11. 7. 2017 ve věci *Moreira Ferreira proti Portugalsku* č. 2, stížnost č. 19867/12, bod 84).

31. Úplné nereagování na námitky není dle ESLP porušením práva na spravedlivý proces v zásadě jen tehdy, jde-li o takové námitky, které by ve světle soudem učiněných skutkových zjištění zjevně nemohly obstát či výsledek řízení změnit (srov. k tomu rozsudek ESLP ze dne 17. 6. 2008 ve věci *Victor Savitchi proti Moldávii*, stížnost č. 81/04, bod 48; či usnesení ESLP ze dne 29. 8. 2000 ve věci *Jahnke a Lenoble proti Francii*, stížnost č. 40490/98), jakož i o námitky zjevně irelevantní, zjevně neopodstatněné, mající zneužívající povahu či jinak nepřipustné vzhledem k jednoznačné právní úpravě či praxi (srov. rozsudek ESLP ze dne 11. 10. 2011 ve věci *Fomin proti Moldávii*, stížnost č. 36755/06, bod 31).

32. Stručnější odůvodnění rozhodnutí nadřízeného soudu tam, kde se ztotožnil s rozhodnutím soudu nižšího stupně, zásadně není právu na spravedlivý proces na překážku, pokud se nadřízený soud zabýval podstatnými problémy, které mu byly v opravném prostředku předloženy (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 21. 5. 2002 ve věci *Jokela proti Finsku*, stížnost č. 28856/95, bod 73; rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Hansen proti Norsku*, stížnost č. 15319/09, bod 60; rozsudek ESLP ze dne 27. 9. 2007 ve věci *Nitschkeho pozůstalost proti Švédsku*, stížnost č. 6301/05, bod 42; či rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2009 ve věci *Taxquet proti Belgii*, stížnost č. 926/05, bod 40). Naopak je-li odůvodnění soudu nižšího stupně odůvodněno nedostatečně, je na nadřízeném soudu, aby své rozhodnutí o opravném prostředku odůvodnil detailněji (rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2015 ve věci *Deryan proti Turecku*, stížnost č. 41721/04, bod 37).

33. Stejně tak je z hlediska požadavků judikatury ESLP principiálně přípustné i implicitní vypořádání námitek z kontextu relevantních skutečností (srov. např. usnesení ESLP ze dne 29. 5. 2001 ve věci *Sawoniuk proti Spojenému království*, stížnost č. 63716/00) či odůvodnění odkazem na pouhou zákonnou úpravu, jestliže to zákon připouští, jde o rozhodnutí vyššího soudu a opravný prostředek se odmítá pro nepřipustnost (srov. např. usnesení ESLP ze dne 28. 8. 2001 ve věci *H. E. proti Rakousku*, stížnost č. 33505/96, bod 3), není v něm vznesena dostatečně závazná právní otázka (srov. např. usnesení ESLP ze dne 5. 12. 2002 ve věci *Vogl proti Německu*, stížnost č. 65863/01), je zjevně bez naděje na úspěch (srov. např. usnesení ESLP ze dne 9. 3. 1999 ve věci *société anonyme IMMEUBLE GROUPE KOSSER proti Francii*, stížnost č. 38748/97) či pro nedostatečné vymezení právní otázky,

kteřá by se v něm měla řešit (srov. např. usnesení ESLP ze dne 13. 1. 2009 ve věci *Kukkonen proti Finsku*, stížnost č. 47628/06, bod 24).

34. Dle § 237 občanského soudního řádu: „Není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.“

35. Dle § 243f odst. 3 občanského soudního řádu: „V odůvodnění usnesení, jímž bylo dovolání odmítnuto nebo jímž bylo zastaveno dovolací řízení, dovolací soud pouze stručně uvede, proč je dovolání opožděné, nepřipustné nebo trpí vadami, jež brání pokračování v dovolacím řízení, nebo proč muselo být dovolací řízení zastaveno. Bylo-li dovolání odmítnuto nebo bylo-li dovolací řízení zastaveno, nemusí být rozhodnutí o náhradě nákladů dovolacího řízení odůvodněno.“

c) K povinnosti položit předběžnou otázku a k výkladu unijního práva

36. Ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví: „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

a) výkladu Smluv,

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.“

37. Porušení povinnosti položit předběžnou otázku SDEU, která je obecnému soudu uložena unijním právem, má dopady i do oblasti ochrany ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2504/10 ze dne 11. 9. 2012 (N 154/66 SbNU 311)] a na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1658/11 ze dne 29. 11. 2011 (N 202/63 SbNU 357)] a může založit jejich porušení [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 2857/15 ze dne 24. 5. 2017 (N 88/85 SbNU 495), nález sp. zn. III. ÚS 2782/14 ze dne 20. 11. 2014 (N 213/75 SbNU 385) či nález sp. zn. II. ÚS 2390/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 209/79 SbNU 389)]. Ústavní soud v této souvislosti již mnohokrát ve své rozhodovací činnosti formuloval závěr, že obecný soud, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek v zásadě přípustný (v podmínkách České republiky především Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud), je v případě pochybnosti o výkladu autonomního pojmu unijního práva povinen předložit k rozptýlení této pochybnosti předběžnou otázku SDEU [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 4255/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 181/86 SbNU 869)]. Povinnost předložit předběžnou otázku SDEU je však výrazně oslabena tam, kde jde o zcela jedinečný spor, jehož právní řešení je v zásadě nezobecnitelné [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 3432/17 ze dne 11. 9. 2018 (N 153/90 SbNU 483)].

38. Výklad unijního práva obecnými soudy však nikdy nesmí být ani tam, kde povinnost položit předběžnou otázku nevzniká, svévolný či neudržitelný [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2224/19 ze dne 19. 11. 2019 (N 194/97 SbNU 94)]. V případě pochybností o výkladu právního předpisu je pak třeba postupovat *in favorem conventionis*, tedy vycházet z interpretačního předpokladu, že zákonodárce se nechtěl odchýlit od účelu sledovaného

unijním právem, proto musí následovat výklad podaný k tomu oprávněnými unijními orgány [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 1996/13 ze dne 16. 7. 2015 (N 130/78 SbNU 57)].

39. Ústavní soud rovněž ve své judikatuře v zásadě přebírá výjimky z povinnosti položit předběžnou otázku tak, jak je formuluje judikatura SDEU [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) či nález sp. zn. III. ÚS 3808/14 ze dne 26. 2. 2015 (N 46/76 SbNU 637)]. Navrhne-li však účastník řízení předložení předběžné otázky a obecný soud tomuto návrhu nevyhoví, musí tuto skutečnost řádně vysvětlit v odůvodnění svého rozhodnutí [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 2607/17 ze dne 4. 9. 2018 (N 149/90 SbNU 433)]. Taková povinnost vzniká i tehdy, je-li potřeba předložení předběžné otázky zjevná *prima facie* [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1434/17 ze dne 11. 6. 2018 (N 108/89 SbNU 593)].

40. Povinnost soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního řádu, předložit předběžnou otázku vzniká automaticky v zásadě s výjimkami případů, kdy v daném řízení taková otázka vůbec není relevantní, již byla Soudním dvorem vyřešena (*acte éclair*) či je předmětné ustanovení unijního práva zcela jasné (*acte clair*), takže výkladu není třeba (srov. přiměřeně již rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanita*). Taková situace je dána jen tehdy, není-li při zohlednění všech specifík unijního práva i rizika rozdílného výkladu členskými státy o správnosti výkladu žádná rozumná pochybnost (srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 15. 9. 2005 ve věci C-495/03 *Intermodal Transports BV proti Staatssecretaris van Financiën*). Indikace nejasnosti je dána naopak např. tam, kde je výklad určitého ustanovení unijního práva ve vnitrostátní rozhodovací praxi sporný či je-li rozdílný v různých členských státech (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2015 ve věci C-160/14 *Joao Filipe Ferreira da Silva e Brito a další v. Estado portugues*).

41. Vymezení předběžné otázky je pouze na vnitrostátním soudu a tento nemůže být ve svých právech a povinnostech plynoucích z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie omezen vnitrostátní právní úpravou (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 18. 7. 2013 ve věci C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi v. Autorita garante della concorrenza e del mercato a Autorita garante della concorrenza e del mercato v. Consiglio nazionale dei geologi*) ani nemůže být povinnost předložit předběžnou otázku vázána na to, že takový postup navrhnou účastníci řízení (srov. např. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 15. 1. 2013 ve věci C-416/10 *Jozef Križan a další v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*). Bez významu je přitom skutečnost, zda je řízení před soudem, který je povinen předběžnou otázku položit, ovládáno zásadou vyhledávací či projednací [srov. např. rozsudek SDEU ze dne 21. 7. 2011 ve věci C-104/10 *Patrick Kelly proti National University of Ireland (University College, Dublin)*].

42. Na druhé straně povinnost předložit předběžnou otázku nemá soud rozhodující v posledním stupni, jestliže obdobnou předběžnou otázku již položil soud nižšího stupně (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 9. 9. 2015 ve spojených věcech C-72/14 a C-197/14, *X a T. A. van Dijk v. Directeur van het onderdeel Belastingregio Belastingdienst/X van de rijksbelastingdienst a Staatssecretaris van Financiën*), a zásadně ani (s výhradou efektivity a rovnocennosti), jestliže odmítá opravný prostředek v souladu s vnitrostátními pravidly pro nepřípustnost (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2017 ve věci C-3/16 *Lucio Cesare Aquino v. Belgische Staat*).

43. Pokud judikatura SDEU již přináší na určitou otázku jasnou odpověď, je soud rozhodující v posledním stupni povinen učinit vše pro to, aby se tento výklad unijního práva prosadil [srov. např. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 5. 4. 2016 ve věci C-689/13 *Puligienica Facility Esco SpA (PFE) v. Airgest SpA*].

44. Svévolným odmítnutím položit předběžnou otázku v rozporu s výjimkami zformulovanými judikaturou SDEU může dojít rovněž k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy (srov.

např. rozsudek ESLP ze dne 20. 9. 2011 ve věci *Ullens de Schooten a Rezabek proti Belgii*, stížnosti č. 3989/07 a 38353/07, bod 59). ESLP zejména akcentuje povinnost odůvodnit nepoložení předběžné otázky SDEU v případech, v nichž je položení předběžné otázky potřeba zvažovat. ESLP zde požaduje, aby soud, který by jinak měl povinnost předběžnou otázku položit, ale neučinil tak, dobře zdůvodnil, v souladu s kterou výjimkou formulovanou v judikatuře SDEU tak učinil (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 28. 8. 2018 ve věci *Somorjai proti Maďarsku*, stížnost č. 60934/13, bod 57; rozsudek ESLP ze dne 8. 4. 2014 ve věci *Dhabi proti Itálii*, stížnost č. 17120/09, bod 31; usnesení ESLP ze dne 8. 9. 2015 ve věci *Wind Telecomunicazioni S.P.A. proti Itálii*, stížnost č. 5159/14, bod 34; či rozsudek ESLP ze dne 21. 7. 2015 ve věci *Schipani a další proti Itálii*, stížnost č. 38369/09, bod 69).

45. Rozsah a kvalita odůvodnění dle ESLP mají odrážet relevanci předběžné otázky pro správné rozhodnutí ve věci, jakož i kvalitu a konkrétnost návrhu na její položení v případě, v němž položení předběžné otázky navrhuje účastník řízení, přičemž vyloučeno není ani stručné odůvodnění odkazem na právní úpravu (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2018 ve věci *Baydar proti Nizozemí*, stížnost č. 55385/14, bod 42), např. je-li řešení předběžné otázky v dané věci nadbytečné a nemůže na výsledku řízení ničeho změnit (srov. např. usnesení ESLP ze dne 11. 6. 2013 ve věci *Stichting Mothers of Srebrenica a další proti Nizozemí*, stížnost č. 65542/12, bod 172) či je-li návrh na položení předběžné otázky formulován zcela nedostatečně (srov. např. usnesení ESLP ze dne 13. 2. 2007 ve věci *John proti Německu*, stížnost č. 15073/03; či rozsudek ESLP ze dne 20. 6. 2013 ve věci *Wallishauser proti Rakousku*, stížnost č. 14497/06, bod 85).

VI. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatelky

46. Vztazením obecných východisek ke všem třem zájmovým otázkám dospěl Ústavní soud k závěru, že obecné soudy, zejména Nejvyšší soud, na argument stěžovatelky ohledně výkladu čl. 7 směrnice o pracovní době dostatečně nereflektovaly, unijním rozměrem se blíže nezabývaly a nezvažovaly, jaké povinnosti jim z něj mohou v této souvislosti vzniknout. Tento argument přitom nelze považovat za *prima vista* nelogický, zavádějící či irrelevantní, neboť otázka, zda stěžovatelce vzniklo právo na dovolenou v rozhodném období, byla pro rozhodnutí obecných soudů zcela klíčová a podstata tohoto argumentu spočívala v tom, že při vztazení právních názorů SDEU ve věci C-282/10 na stěžovatelčin případ by odpověď musela být kladná. Tyto právní závěry se pak týkaly nepodmíněnosti vzniku práva na dovolenou reálným odvedením určitého penza práce.

47. Ústavní soud proto nemůže přisvědčit závěru Nejvyššího soudu, že by se stěžovatelčin odkaz na závěry SDEU ve věci C-282/10 mýjel s napadeným rozhodnutím odvolacího soudu. Tím Ústavní soud neupírá platnost argumentu Nejvyššího soudu, že režim hmotněprávního vztahu mezi žalobcem a žalovaným v řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru byl dosud v judikatuře obecných soudů řešen ustáleně ve prospěch závěru, že se neřídí pracovní smlouvou, kolektivní smlouvou, vnitřním předpisem zaměstnavatele ani obecnými pracovníprávními předpisy ve stejném rozsahu, jako když pracovní poměr nepochybně trval, ale že podléhá zvláštní právní úpravě dle § 69 až 72 zákoníku práce. Stěžovatelka však ve svém dovolání ani netvrdila opak, usilovala dokonce o překonání tohoto závěru, a to s poukazem na vývoj komunitárního (následně unijního) práva v pracovníprávní oblasti, zejména zpochybnila, zda tento závěr může obstát v konfrontaci s právním názorem SDEU vysloveným ve věci C-282/10.

48. SDEU v tomto rozsudku odpovídal mimo jiné na předběžnou otázku: „Je třeba čl. 7 odst. 1 (směrnice o pracovní době) vykládat tak, že brání vnitrostátním předpisům nebo zvyklostem, podle nichž je nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok podmíněn skutečně odpracovanou dobou v trvání nejméně deseti dnů (nebo jednoho měsíce) během referenčního období?“ Jeho odpověď zněla: „Článek 7 odst. 1 směrnice Evropského

parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátním předpisům nebo zvyklostem, podle nichž je nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok podmíněn skutečně odpracovanou dobou v trvání nejméně deseti dnů nebo jednoho měsíce během referenčního období.“ Ustanovení čl. 7 odst. 1 směrnice o pracovní době stanoví: „Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.“

49. Ústavnímu soudu tedy není zřejmé, o co opřel Nejvyšší soud své přesvědčení, že odkaz na čl. 7 směrnice o pracovní době a na právní názor SDEU ve věci C-282/10 jsou „zcela mimo dosah“ napadeného rozsudku odvolacího soudu. Jestliže judikatura SDEU vede k závěru, že právo na dovolenou nesmí být podmíněno, zatímco vnitrostátní judikatura tenduje k názoru, že právo na dovolenou je podmíněno reálným výkonem práce po určitou minimální dobu, je zde přinejmenším důvod k úvaze, zda vedle sebe tyto dva závěry obstojí. Jelikož pak účelem směrnice o pracovní době je harmonizace právních řádů členských států Evropské unie, je zřejmé, že tento důvod nemůže být vyvrácen ani podobou vnitrostátního řešení zvláštního režimu vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem v období mezi dáním výpovědi a soudním rozhodnutím o její neplatnosti, neboť ze samotné podstaty metody harmonizace v unijním právu plyne, že výsledek, jehož má být dosaženo podle sekundárního práva Evropské unie, nemůže být vyloučen způsobem, jakým byl příslušný akt sekundárního práva implementován do vnitrostátního právního řádu.

50. Zvláštní režim dle § 69 až 72 zákoníku práce tak nemohl opravňovat Nejvyšší soud k rezignaci na vypořádání se s námitkou, že podle směrnice o pracovní době stěžovatelce v rozhodném období právo na dovolenou vznikalo, neboť pokud by tato námitka byla důvodná, musel by se Nejvyšší soud v souladu se shora nastíněnými způsoby aplikace unijního práva zabývat tím, zda a jak obstojí zvláštní režim dle § 69 až 72 zákoníku práce v konfrontaci s čl. 7 směrnice o pracovní době tak, jak je vykládán judikaturou SDEU.

51. Pokud Nejvyšší soud tyto úvahy do odůvodnění svého napadeného rozhodnutí nevtělil, zatížil tím své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť z něj není zřejmé, jakým způsobem na projednávanou věc vztáhl závěry relevantní judikatury SDEU ke směrnici o pracovní době, resp. zda tak vůbec učinil a proč, ačkoliv stěžovatelka se těchto závěrů výslovně ve svůj prospěch dovolávala a v dovolání odůvodnila, proč jsou dle jejího názoru uplatnitelné i v její věci a jak ji mají ovlivnit. Neumožnil tak ani Ústavnímu soudu přezkoumat, zda a případně do jaké míry zohlednil unijní právo [viz výše část V. a) tohoto nálezu]. Jelikož řešení otázky, na něž se právní názor vyjádřený v judikatuře SDEU vztahuje, přitom bylo způsobilé alespoň potenciálně ovlivnit výrok ve věci samé (stěžejním předpokladem rozhodnutí obecných soudů je, že stěžovatelce v rozhodném období právo na dovolenou nevznikalo, právní názor ve věc C-282/10, nasvědčuje opačnému závěru), nabývá tato vada intenzity porušení stěžovatelčina ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

52. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl pro nepřipustnost, proto v souladu s § 243f odst. 3 občanského soudního řádu odůvodnil své napadené rozhodnutí jen stručně. Jakkoliv obecně takový postup rozpor s ústavním pořádkem nezakládá [srov. výše část V. b) tohoto nálezu], stěžovatelka vymezila právní otázku, která si zjevně vzhledem ke svému přinejmenším potenciálně kardinálnímu významu pro právní posouzení věci vyžadovala hlubší a detailnější reakci.

53. Dovodit absenci povinnosti adekvátně reagovat na kardinální stěžovatelčinu námitku ze skutečnosti, že Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání pro nepřipustnost, tedy postup dle § 243f odst. 3 občanského soudního řádu byl namísto, by znamenalo poskytnout ochranu nepřipustně přepjatému formalismu. Povinnost vypořádat se s námitkou

způsobem odpovídajícím její relevanci nemůže ustupovat pouhému formálnímu způsobu vyřízení věci. Neobstál by ani závěr, že Nejvyšší soud ani nemohl postupovat jinak, neboť stěžovatelka poukázala na relevantní rozpor mezi právním názorem odvolacího soudu a judikaturou SDEU, nikoliv dovolacího soudu, jak vyžaduje § 237 občanského soudního řádu. Ten výslovně jako důvod přípustnosti v této souvislosti uvádí toliko odchýlení se odvolacího soudu od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu ohledně otázky hmotného či procesního práva, na níž spočívalo jeho rozhodnutí.

54. Ústavní soud však již v minulosti v zájmu účinné ochrany ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny vyložil ústavně konformně ustanovení § 237 občanského soudního řádu tak, že tato varianta přípustnosti dovolání je založena i tehdy, jde-li o rozpor s judikaturou Ústavního soudu [srov. např. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 ze dne 28. 11. 2017 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), nález sp. zn. I. ÚS 980/17 ze dne 6. 6. 2017 (N 97/85 SbNU 619), nález sp. zn. II. ÚS 2622/16 ze dne 16. 5. 2017 (N 79/85 SbNU 353), nález sp. zn. I. ÚS 2135/16 ze dne 3. 5. 2017 (N 70/85 SbNU 247) či nález sp. zn. II. ÚS 2000/16 ze dne 6. 12. 2016 (N 235/83 SbNU 657)]. Není přitom důvodu, aby tento ústavně konformní výklad nezahrnoval i rozpor s judikaturou SDEU. I kdyby zde nebylo možno uvažovat o analogickém výkladu § 237 občanského soudního řádu, musela by situace, v níž je judikatura Nejvyššího soudu v rozporu s judikaturou SDEU, být podřaditelná pod variantu přípustnosti spočívající v tom, že předmětná právní otázka má být vyřešena jinak. Je přitom v kompetenci obecných soudů určit, která z těchto dvou právních konstrukcí dosahujících z ústavněprávního pohledu stejného výsledku se prosadí oproti té druhé.

55. Ústavní soud tedy na tomto místě dílčím způsobem shrnuje, že jestliže rozhodnutí odvolacího soudu spočívá v otázce hmotného či procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe SDEU, je tím založena přípustnost dovolání dle § 237 občanského soudního řádu, a odmítne-li přesto Nejvyšší soud takové dovolání jako nepřípustné, dopouští se tím porušení ústavně zaručeného základního práva dovolatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

56. Bez významu není ani skutečnost, jak stěžovatelka uvedla v doplnění své ústavní stížnosti, že po skončení řízení před obecnými soudy se SDEU výslovně vyjádřil i k otázce, zda se jeho předchozí závěry učiněné ve věci C-282/10 vztahují i na bezpodmínečnost vzniku nároku na dovolenou za období, v němž probíhal spor o (ne)platnost ukončení pracovního poměru, který skončil závěrem, že zaměstnavatel ukončil pracovní poměr se zaměstnancem nezákonně. Ve spojených věcech C-762/18 a C-37/19 dospěl SDEU k závěru, že: „Článek 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní judikatuře, podle níž pracovník, který byl protiprávně propuštěn ze zaměstnání a poté do něj znovu přijat v souladu s vnitrostátním právem v návaznosti na soudní rozhodnutí o zrušení jeho propuštění, nemá nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok za období od data propuštění ze zaměstnání do dne, kdy do něj byl znovu přijat, z důvodu, že tento pracovník během této doby pro zaměstnavatele skutečně nepracoval.“ Tento závěr přinejmenším *prima vista* zavdává dobrý důvod se domnívat, že se může vztahovat i na stěžovatelčin případ.

57. Ústavní soud podotýká, že pochopitelně nelze klást obecným soudům za vinu, že při rozhodování o stěžovatelčině věci nevycházely z právních závěrů spojených věcí C-762/18 a C-37/19, neboť ty v době rozhodování ještě nebyly známy. Vzhledem k tzv. incidentní retrospektivitě judikatury [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1955/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 208/79 SbNU 373)], tedy principiálnímu východisku, že i nové závěry judikatury dopadají na řízení teprve probíhající, ačkoliv rozhodné skutkové okolnosti nastaly v době, kdy ještě tyto nové závěry známy nebyly, však Ústavní soud nemohl názor SDEU vyjádřený ve spojených

věcech C-762/18 a C-37/19 opomenout, a budou se jím muset zabývat nyní i obecné soudy. Tato povinnost ostatně obecným soudům plyne i z judikatury SDEU, která požaduje obsahové přizpůsobení rozhodnutí novému výkladu podanému SDEU až po vydání rozhodnutí, které následně bylo zrušeno (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 1. 2004 ve věci C-453/00 *Kühne & Heitz NV proti Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 12. 2. 2008 ve věci C-2/06 *Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 9. 2006 ve spojených věcech C-392/04 i-21 *Germany GmbH* a C-422/04 *Arcor AG & Co. KG proti Spolkové republice Německo*; viz blíže také TICHÝ, L.; ARNOLD, R.; ZEMÁNEK, J. a kol. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 255).

58. Ostatně k této situaci došlo právě proto, že Nejvyšší soud nepředložil SDEU jako předběžnou otázku, zda se výklad čl. 7 směrnice o pracovní době provedený ve věci C-282/10 o nepodmíněnosti práva na dovolenou reálným výkonem práce po určitou dobu vztahuje i na situace, v nichž jde o právo na dovolenou za dobu, po níž probíhal soudní spor o nezákonnosti ukončení pracovního poměru, která byla nakonec obecnými soudy konstatována. Tato povinnost Nejvyššímu soudu ve světle judikatury Ústavního soudu připomenuté výše v části V. c) tohoto nálezu přitom vznikla. Ačkoliv stěžovatelka ani netvrdí, že by v dovolání Nejvyššímu soudu položení předběžné otázky SDEU navrhla, jedná se o situaci, v níž porušení ústavně zaručených základních lidských práv spočívá v nepředložení předběžné otázky *sua sponte*, neboť je zřejmé, že řešená právní otázka si toho zjevně žádala (viz výše bod 39). Nelze se tedy ztotožnit s námitkou explicitně formulovanou vedlejší účastnicí, že povinnost předložit předběžnou otázku Nejvyššímu soudu nevznikla.

59. Byť by totiž sice bylo možno polemizovat o tom, že právní názor ve věci C-282/10 byl zformován v řízení, v němž šlo skutkově o situaci, v níž zaměstnankyně nevykonala pro zaměstnavatele penzum práce potřebné pro vznik práva na dovolenou dle francouzského zákoníku práce, neboť byla v pracovní neschopnosti ze zdravotních důvodů, tedy že šlo skutkově o odlišnou situaci, než jaká leží v jádru nyní posuzované věci, nebylo v pravomoci obecných soudů tuto případnou odlišnost samostatně posoudit. Právní názor SDEU představený výše sub 47 byl totiž formulován jako kategorický, a tedy obecné soudy nebyly oprávněny vyložit čl. 7 odst. 1 směrnice o pracovní době samostatně v rozporu s touto kategorickou formulací tak, že se nevztahuje na situace, v nichž probíhá mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem spor o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru. SDEU v samotné odpovědi na předběžnou otázku, ale ani v odůvodnění rozsudku ve věci C-282/10 totiž nikde neuvádí nic, z čeho by bylo možno dovodit, že jeho předmětný právní názor by byl omezen toliko na situace pracovní neschopnosti ze zdravotních důvodů či že obecně že by byl podmíněn důvodem, proč reálně zaměstnanec pro zaměstnavatele minimální penzum práce potřebné pro vznik práva na dovolenou neodvedl.

60. Na tomto místě je třeba odmítnout i námitku vedlejší účastnice, že rozhodnutí o předběžné otázce primárně zavazuje soud, který tuto otázku položil. Rozsudky o předběžných otázkách SDEU jsou totiž zcela obecným nástrojem výkladu unijního práva, který jsou povinny respektovat všechny soudy členských států tam, kde dopadá na otázky před nimi řešené. Ústavní soud v odpovědi na námitku vedlejší účastnice uvádí, že přinejmenším *a priori* nemohly obecné soudy zcela vyloučit dopady právního názoru vyjádřeného ve věci C-282/10 na stěžovatelčinu věc. Je jistě pravda, že byly formulovány v řízení o předběžné otázce vztahující se k jiné právní úpravě i jiné otázce, kategorická formulace znění odpovědi na předběžnou otázku však přinejmenším na první pohled nasvědčuje závěru, že má mít obecnou platnost bez ohledu na konkrétní provedení právní úpravy každého členského státu.

61. Nejvyšší soud se tak měl zabývat tím, zda musí výkladový problém (jestli se právní názor vyjádřený ve věci C-282/10 uplatní i na nyní projednávanou věc) odstranit položením

předběžné otázky SDEU nebo zda je zde důvod, pro nějž jej může vyřešit sám, a pokud by jej našel, přesvědčivě jej vtělit do odůvodnění svého napadeného rozhodnutí.

62. Jestliže za těchto okolností Nejvyšší soud předběžnou otázku SDEU nepředložil, ale fakticky vlastním výkladem uvedený právní názor zúžil tak, že se na věc stěžovatelky nevztahoval, zasáhl tím do pravomoci SDEU vykládat unijní právo a v této jeho kapacitě jej nahradil vlastní úvahou. Tím se dopustil porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelky na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

63. Již tato skutečnost postačuje k tomu, aby vznikla povinnost obecných soudů se ve vztahu k nynější věci zabývat právními názory vyjádřenými ve spojených věcech C-762/18 a C-37/19 a aby byla odmítnuta možná námitka, že připuštěním této incidentní retrospektivity by mohlo dojít k porušení ústavně zaručeného základního práva vedlejší účastnice na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny v důsledku nepřipustného narušení předvídatelnosti práva. Tento závěr kromě toho posiluje i skutečnost, že tyto právní názory byly učiněny v kontextu dlouhodobějšího trendu judikatury SDEU, který byl bezpečně vysledovatelný již v době vydání napadených rozhodnutí, a jak obecným soudům, tak vedlejší účastnici musel být znám, neboť stěžovatelka se v řízení před obecnými soudy zejména dovolávala závěrů věci C-282/10, v níž SDEU vyjádřil v závazné části rozsudku (tj. přímo v odpovědi na předběžnou otázku) kategorický závěr, že nárok na dovolenou nesmí být podmiňován požadavkem na určité minimální reálně odpracované pensum. Závěry spojených věcí C-762/18 a C-37/19 tento dřívější trend následují a rozvíjí, neboť pouze doplňují, že tato nepodmíněnost se uplatní nejen tehdy, když zaměstnanec bez své viny nemůže vykonávat práci, neboť je v pracovní neschopnosti ze zdravotních důvodů, ale rovněž tehdy, když bez své viny nemůže vykonávat práci, neboť s ním zaměstnavatel neoprávněně ukončil pracovní poměr a po dobu řízení, v němž je tato otázka posuzována, zaměstnanci práci nepřiděloval. Nelze je tak považovat za překvapivé či neočekávatelné.

VII. Závěr

64. Nosné právní závěry tohoto nálezu, které jsou ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny, jsou vyjádřeny v bodech 51, 54 až 55 a 58 až 63.

65. Ačkoliv se stěžovatelčina argumentace vztahovala toliko k rozhodnutí Nejvyššího soudu, shora uvedené závěry judikatury SDEU ve svých rozhodnutích pominul nejen Nejvyšší soud v řízení o dovolání, ale i odvolací soud a nalézací soud. V zájmu zabránění zbytečným průtahům tak vyhověl Ústavní soud ústavní stížnosti v plném rozsahu a zrušil všechna tři napadená rozhodnutí. Obecné soudy se budou muset stěžovatelčíným případem znovu zabývat a náležitým způsobem tyto závěry judikatury SDEU ve svých rozhodnutích zohlednit a vypořádat se s nimi v jejich odůvodněních.

66. Ústavní soud předesílá, že tímto nálezem nezavazuje obecné soudy ke konkrétnímu výsledku řízení, který ani nepředjímá. Napadená rozhodnutí totiž vycházela z toho, že nárok na dovolenou stěžovatelce v rozhodném období vůbec nemohl vzniknout, a jelikož toto východisko se jeví judikaturou SDEU přinejmenším za zpochybněné a obecné soudy na tuto judikaturu ústavně konformním způsobem nereagovaly přesto, že se toho stěžovatelka domáhala, musel Ústavní soud napadená rozhodnutí již proto zrušit. Nyní bude na obecných soudech, aby se směrnici o pracovní době a relevantní judikaturou SDEU k jejímu čl. 7 náležitě zabývaly a v souladu se svými povinnostmi aplikovat unijní právo je správně promítly do nynějšího případu při jeho posuzování. Výsledek tohoto zohlednění tento nález nijak nepředurčuje.

67. V dalším řízení před obecnými soudy bude mít i vedlejší účastnice příležitost prezentovat svůj názor na relevantní unijní právní úpravu či judikaturu SDEU k předmětným otázkám. V nynějším řízení o ústavní stížnosti se její argumentací ohledně jejich dopadů na stěžovatelčinu věc Ústavní soud zabývat nemůže, neboť důvodem, proč ústavní stížnosti

vyhověl, bylo právě to, že se unijním právem a judikaturou je vykládající obecné soudy dostatečně nezabývaly, ačkoliv se přinejmenším na první pohled nejeví jako pro věc irelevantní, kteroužto vadu budou muset v dalším řízení odstranit. Ústavní soud přitom, jak již výše poznamenáno, nemůže jakkoliv předjímat výsledek, k němuž obecné soudy dospějí.

68. Ani dalších otázek, kterými se obecné soudy nemusely zabývat, neboť vycházely z předpokladu, že stěžovatelce žádný nárok na dovolenou vůbec vzniknout nemohl (např. bylo-li za daných okolností přípustné, aby si stěžovatelka sama stanovila dobu čerpání dovolené, zda byly splněny podmínky pro převod dovolené z minulých let atd.), se nosné právní závěry tohoto nálezu netýkají, vznikne-li vůbec v dalším řízení před obecnými soudy potřeba je řešit.

69. Jelikož Ústavní soud posoudil ústavní stížnost jako důvodnou, dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyslovil, že byla porušena ústavně zaručená základní práva stěžovatelky dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 38 odst. 1 Listiny, a dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadená rozhodnutí.

Č. 229**Náklady exekuce a otázka procesního zavinění při jejím zastavení pro nemajetnost (ústavně konformní výklad § 89 exekučního řádu)
(sp. zn. II. ÚS 65/20 ze dne 11. prosince 2020)**

Z ústavního pořádku, jakož i z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky, jež je třeba chápat jako součást českého ústavního pořádku [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], vyplývá pro orgány veřejné moci povinnost zajistit zvláštní ochranu osobám, které jsou z rozličných důvodů ve zranitelném postavení [ve vztahu k nezletilým dětem srov. nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349) či nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.)]; ve vztahu k osobám se zdravotním postižením srov. nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133); či ve vztahu ke spotřebitelům jako slabší straně srov. nález sp. zn. I. ÚS 1844/17 ze dne 27. 11. 2017 (N 218/87 SbNU 505)].

Z napadených rozhodnutí obecných soudů, zejména pak z rozhodnutí soudu odvolacího vyplývá, že se tyto soudy nedostatečně vypořádaly s otázkou posouzení procesního zavinění stěžovatele na zastavení exekuce. Obecné soudy toliko mechanicky a formalisticky, bez zvážení specifických okolností případu, ztotožnily procesní zavinění stěžovatele s primárním nezaplacením exekvovaného dluhu. V posuzovaném případě je však nemajetnost stěžovatele způsobena výskytem a vývojem závažné duševní choroby, která vylučuje jakoukoli výdělečnou činnost. Závažné duševní onemocnění je dle Ústavního soudu zřejmým příkladem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 191/18 ze dne 28. 5. 2019 (N 97/94 SbNU 203) identifikované výjimky z obecného předpokladu procesního zavinění povinného spočívající v zásahu vyšší moci. Pokud obecné soudy v napadených rozhodnutích v rozporu s výše uvedenými judikatorními závěry Ústavního soudu konstatovaly, že procesní zavinění zastavení neúspěšné exekuce lze shledat na straně stěžovatele, pochybily, a porušily tak stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Z. D., zastoupeného opatrovníkem městem O. a právně zastoupeného JUDr. Václavem Hochmannem, advokátem, se sídlem Rašínova 68/3, Zlín, proti výroku I usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 22. 10. 2019 č. j. 60 Co 263/2019-43 a výroku III usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 20. 8. 2019 č. j. 13 Nc 482/2004-32, za účasti 1. Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně a 2. Okresního soudu ve Zlíně jako účastníků řízení a Dopravní společnosti Zlín-Otrokovice, s. r. o., se sídlem Podvesná XVII/3833, Zlín, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Výrokem I usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 22. 10. 2019 č. j. 60 Co 263/2019-43 a výrokem III usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 20. 8. 2019 č. j. 13 Nc 482/2004-32 bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se v rozsahu napadených výroků proto ruší.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se podanou ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených výroků rozhodnutí, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na ochranu vlastnictví zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny. Stěžovatel dále namítá porušení čl. 2 odst. 2 Listiny.

2. Jak vyplývá z ústavní stížnosti, přiložených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu, stěžovateli byla platebním rozkazem Okresního soudu ve Zlíně ze dne 13. 9. 1999 č. j. Ro 2007/99-3 uložena povinnost uhradit Dopravní společnosti Zlín-Otrokovice, s. r. o., (dále jen „vedlejší účastnice“) částku ve výši 206 Kč s příslušenstvím z titulu pokuty za jízdu bez platného jízdního dokladu v prostředcích městské hromadné dopravy provozované touto společností. K uspokojení pohledávky byla usnesením Okresního soudu ve Zlíně (dále jen „soud prvního stupně“) ze dne 25. 6. 2004 č. j. 13 Nc 482/2004-4 nařízena exekuce. Stěžovatel podáním ze dne 5. 6. 2019 prostřednictvím svého opatrovníka navrhl soudní exekutorce JUDr. Janě Jarkové, aby byla exekuce zastavena pro nemajetnost povinného podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“). Soudní exekutorka návrhu nevyhověla a věc předložila k posouzení soudu. Soud prvního stupně v záhlaví uvedeným usnesením výrokem I zastavil exekuci na majetek stěžovatele, výrokem II vedlejší účastnici nepřiznal náhradu nákladů řízení a výrokem III uložil stěžovateli povinnost k náhradě nákladů exekuce ve výši 7 865 Kč. Při posuzování důvodů zastavení exekuce pro nemajetnost vycházel soud prvního stupně z toho, že stěžovatel je invalidní ve třetím stupni invalidity, jeho zdravotní stav je dlouhodobě nepříznivý, stejně tak jeho finanční situace. Soud prvního stupně shledal, že pravděpodobnost zaplacení exekučně vymáhané částky stěžovatelem je nízká; stěžovatel nevlastní žádný nemovitý majetek, aktivní bankovní účet a nemá ani žádné pohledávky či jinak postižitelná práva. Soud prvního stupně tak dospěl k závěru, že průběh řízení ukázal, že výtěžek, kterého bude dosaženo, nepostačí ani ke krytí nákladů exekuce, a exekuční řízení zastavil pro nemajetnost povinného podle § 268 odst. 1 písm. e) o. s. ř.

3. Soud prvního stupně se dále zabýval náklady řízení a exekuce. Vedlejší účastnici náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v souvislosti s exekučním řízením žádné náklady nevznikly. Uložil však stěžovateli povinnost uhradit náklady exekuce v celkové výši 7 865 Kč podle § 89 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v rozhodném znění, za přiměřeného použití § 271 o. s. ř. ve spojení s § 52 odst. 1 exekučního řádu. Dospěl totiž k závěru, že vedlejší účastnice jakožto oprávněná zastavení exekuce nezavinila. Naopak, procesní zavinění na zastavení exekuce je na straně stěžovatele, neboť stěžovatel nezaplatil svůj dluh a vedlejší účastnice byla nucena se tohoto dluhu domáhat prostřednictvím exekuce.

4. Proti usnesení soudu prvního stupně, a to do výroku III, podal stěžovatel v zákonné lhůtě odvolání, v němž namítal, že uložení povinnosti k náhradě nákladů exekuce jeho osobě je v tomto případě v rozporu se samotným smyslem zastavení exekuce pro nemajetnost. Stěžovatel především tvrdil, že soud prvního stupně rozhodl v rozporu s dikcí ustanovení § 89

věty druhé exekučního řádu, které stanoví, že v případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného hradí paušálně určené či účelně vynaložené výdaje exekutorovi oprávněný.

5. Krajský soud v Brně – pobočka ve Zlíně (dále jen „odvolací soud“) výrokem I v záhlaví označeného usnesení potvrdil napadený výrok III rozhodnutí soudu prvního stupně a ve výroku II nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Odvolací soud aproboval závěr soudu prvního stupně, že zavinění na zastavení exekuce není na straně vedlejší účastnice jako oprávněné v exekučním řízení.

II. Argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti namítá, že mu neměla být uložena povinnost k náhradě nákladů exekučního řízení podle § 89 exekučního řádu. Stěžovatel v závěru obecných soudů ohledně nákladů exekuce spatřuje extrémní rozpor s principy spravedlnosti a přepjatý právní formalismus, z čehož dovozuje porušení svého práva na soudní ochranu.

7. Stěžovatel uvádí, že nelze dovodit jeho zavinění na zastavení exekučního řízení pro nemajetnost, jelikož tato nemajetnost je způsobena objektivními skutečnostmi, a to především tím, že stěžovatel je dlouhodobě invalidní, pobírá invalidní důchod a je nesvéprávný. Závěr obecných soudů, že stěžovatel zavinil zastavení exekuce pro nemajetnost tím, že nesplnil svou povinnost uloženou mu pravomocným a vykonatelným soudním rozhodnutím, je dle stěžovatele zcela nepřipadný a je sofistickým zdůvodněním zjevné nespravedlnosti, a to tím spíše, že přiznaná výše náhrady nákladů exekuce je téměř čtyřicetinasobná oproti jistině vymáhané v rámci exekuce. Stěžovatel v této souvislosti připomíná, že právo na odměnu exekutora není automaticky garantované, a doplňuje, že obecné soudy správně aplikovaly § 89 exekučního řádu, ve znění od 1. 1. 2008, ačkoli exekuce byla nařízena již v roce 2004, tedy před novelizací exekučního řádu. Stěžovatel navíc poukazuje na samotnou nerozumnost uložení povinnosti náhrady nákladů exekuce, a to vzhledem k tomu, že stěžovatel je zjevně nemajetný, a pravděpodobnost splnění této povinnosti z jeho strany je tedy nízká.

8. Stěžovatel dále spatřuje porušení svých základních práv v tom, že se obecné soudy nijak nevypořádaly s možností přiměřené aplikace ustanovení § 150 o. s. ř., které dává soudu z důvodů zvláštního zřetele hodných možnost nepřiznat účastníkům zcela nebo zčásti náhradu nákladů řízení. Závěrem se stěžovatel vypořádává s otázkou bagatelní povahy posuzované částky a uvádí několik důvodů, pro které by se Ústavní soud měl ústavní stížností zabývat. Stěžovatel nemá možnost podat dovolání, problematiku tudíž nemůže sjednotit Nejvyšší soud; posuzovaná otázka se týká mnoha dalších účastníků exekučních řízení, a má tak precedenční charakter; rozhodující by měla být hodnota porušeného ústavního principu, nikoli konkrétní výše částky; Ústavní soud se v minulosti meritorně zabýval i spory o částku ve výši 2 856 Kč [srov. nálezný sp. zn. I. ÚS 3296/12 (N 205/67 SbNU 615)]; a přiznaná náhrada exekuce představuje čtyřicetinasobek exekucí vymáhané jistiny dluhu, což je nepřiměřené.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení a replika stěžovatele

9. K výzvě soudu podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se k ústavní stížnosti vyjádřily odvolací soud a soud prvního stupně jakožto účastníci řízení a Dopravní společnost Zlín-Otrokovice, s. r. o., jakožto vedlejší účastnice řízení.

10. Odvolací soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvádí, že platební příkaz byl vydán v roce 1999, předmětná exekuce byla nařízena v roce 2004, stěžovatel měl proto dostatek času, aby svůj dluh uhradil, a to zvláště za situace, kdy se jednalo o dluh ve výši 206 Kč. Vedlejší účastnice jakožto oprávněná je právnickou osobou se specifickou vlastnickou strukturou, nemůže proto bez dalšího upustit od vymáhání dlužné částky. V řízení nebylo zjištěno, že by se dopustila nějakého pochybení při vymáhání dluhu. Přiznání invalidního důchodu stěžovateli a omezení jeho svéprávnosti nastalo až deset let po zahájení exekuce, tyto skutečnosti nelze proto klást k tíži ani vedlejší účastnici řízení, ani soudní

exekutorce. Odvolací soud dále uvádí, že z žádného právního předpisu nelze dovodit, že v případě zastavení exekuce pro nemajetnost soud nepřizná náklady exekuce soudnímu exekutorovi. Paušálním nepřiznáním náhrady nákladů exekuce by se exekutor mohl dostat do situace, kdy nebude schopen krýt náklady na provoz exekutorského úřadu. K nepřiznání náhrady nákladů exekuce by proto mělo být přistupováno výjimečně.

11. Soud prvního stupně ve svém vyjádření k ústavní stížnosti konstatuje, že vedlejší účastnice zastavení exekuce pro nemajetnost stěžovatele nezavinila a zachovala přiměřenou míru opatrnosti. Soud dále upozorňuje, že se ve věci jedná o bagatelní částku.

12. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření k ústavní stížnosti namítá, že obecné soudy postupovaly zcela v souladu se zákonem. Podle právní úpravy platné v době, kdy byl podán návrh na provedení exekuce, hradil při zastavení exekuce pro nemajetnost veškeré náklady exekuce povinný. O nákladech exekuce zahájené před dnem 1. 1. 2008 je přitom nutno rozhodovat podle exekučního řádu ve znění platném do 31. 12. 2007. Vedlejší účastnice dále připomíná, že zastavení exekuce pro nemajetnost stěžovatele nemohla předvídat ani nijak ovlivnit. Dále uvádí, že v době vydání platebního příkazu byl stěžovatel plnoletý a nic mu nebránilo vymáhanou částku řádně a včas zaplatit. Po soudním exekutorovi nelze spravedlivě požadovat, aby v případě důvodně vedené exekuce po dobu 13 let, ve které navíc došlo k částečnému vymožení plnění, mu nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů exekuce. Ustanovení § 150 o. s. ř. neslouží dle vedlejší účastnice ke zmírňování majetkových rozdílů mezi procesními stranami.

13. Stěžovatel ve své replice k vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení uvádí, že vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení postrádají lidský rozměr věci; poukazuje na to, že exekuce na částku 206 Kč s příslušenstvím byla zastavena, je však po něm vymáhána čtyřicetinasobně vyšší částka na nákladech řízení. Rovněž namítá, že je zvláště zranitelnou osobou, která podléhá vyšší míře ochrany. K vyjádření vedlejší účastnice konstatuje, že se jí ústavní stížnost vlastně netýká.

IV. Procesní podmínky řízení

14. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, 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 o Ústavním soudu. Ve vztahu k přípustnosti ústavní stížnosti Ústavní soud konstatuje, že stěžovatel směřuje svou ústavní stížnost proti výroku III usnesení soudu prvního stupně a proti výroku I usnesení odvolacího soudu. Vzhledem k tomu, že ve vztahu k této části řízení stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), je jeho ústavní stížnost přípustná.

15. Ústavní soud dospěl vzhledem k obsahu ústavní stížnosti k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Posouzení věci Ústavním soudem

16. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)], který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Jeho úkolem je proto ochrana ústavnosti, nikoliv běžné zákonnosti. Není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva a do rozhodovací činnosti obecných soudů může zasáhnout jen tehdy, shledá-li současně porušení základního práva nebo svobody. Materiálně lze vyjádřit pravomoc Ústavního soudu též tak, že je oprávněn napravovat toliko excesy obecných soudů [srov. např. nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)], všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>].

17. Ústavní soud při posuzování rozhodnutí orgánů veřejné moci zároveň konstantně přihlíží k tomu, jak intenzivně jejich eventuální pochybení zasahují do sféry stěžovatelů. Z tohoto důvodu se v posuzovaném případě musel vypořádat se skutečností, že ústavní stížnost se týká poměrně nízké částky (7 865 Kč), a to navíc v kontextu nákladů řízení.

18. Ústavní soud obvykle odmítá ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím o částkách, jež jsou svojí povahou bagatelní. Je při tom veden úvahou, že tyto částky již s ohledem na svou výši nejsou schopny představovat porušení základních práv a svobod [srov. nález sp. zn. III. ÚS 157/16 ze dne 9. 8. 2016 (N 150/82 SbNU 379)]. Současně ovšem platí, že bagatelnost sporu nelze hodnotit pouze podle výše částky, které se spor týkal. Vedle kvantitativního hlediska se totiž při posuzování bagatelnosti uplatňuje i hledisko kvalitativní. Dle nálezu sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89) se v rámci tohoto posuzování hodnotí kromě intenzity porušení základních práv i to, nakolik má ústavněprávní otázka, která v daném případě vyvstala, relevanci pro další rozhodovací činnost obecných soudů [nález sp. zn. III. ÚS 2018/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 11/80 SbNU 139)]. Z pohledu ústavněprávní relevance je třeba zohlednit i subjektivní vnímání hranice bagatelnosti, závislé nejen na konkrétní částce, ale i na konkrétním stěžovateli. Co je pro někoho nepodstatná částka, může být pro druhého existenční záležitostí [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 3017/19 ze dne 28. 4. 2020 (N 78/99 SbNU 445)].

19. V posuzované věci Ústavní soud považuje za adekvátní meritorní přezkum připustit. Z přístupu obecných soudů k určení náhrady nákladů exekuce podle § 89 exekučního řádu je zřejmá stále přetrvávající nejistota a judikturní nejednotnost ve vztahu k otázce procesního zavinění při zastavení exekuce pro nemajetnost. Posuzovaná částka nadto několikanásobně přesahuje stěžovatelovy celkové majetkové a finanční poměry, ze subjektivního pohledu stěžovatele se tak jedná o otázku existenční, nikoli bagatelní.

20. Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatele s tím, že ačkoli exekuce vedená na částku 206 Kč s příslušenstvím (dluh vzniklý jízdou bez platného jízdního dokladu v dopravních prostředcích vedlejší účastnice) byla zastavena pro nemajetnost stěžovatele, stěžovateli byla uložena povinnost náhrady nákladů exekuce ve výši 7 865 Kč. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaného spisu a vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení (včetně repliky stěžovatele) dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

V. a) Obecná východiska

Zvláštní ochrana osob ve zranitelném postavení

21. Ústavní úprava základních práv a svobod prozařuje celým právním řádem, a to včetně oblastí práva soukromého. Povinností orgánů veřejné moci je vykládat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá z čl. 4 Ústavy [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1287/14 ze dne 31. 8. 2015 (N 159/78 SbNU 401)]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ale i v zásadách uznávaných demokratickými právními státy [srov. nález sp. zn. I. ÚS 523/07 ze dne 7. 5. 2009 (N 113/53 SbNU 409)].

22. Obecné soudy jsou rovněž povinny zajistit, aby v procesu před nimi a v jejich výkladu a aplikaci podústavního práva byla vždy přítomna spravedlnost [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/12 ze dne 16. 10. 2012 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)]. Jak pregnančně konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1241/12 ze dne 13. 3. 2013 (N 42/68 SbNU 425), „nad každým utvářením soudního rozhodnutí klene se dvojí imperativ: rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je rozpoznat skrze zákon

spravedlnost“. Při aplikaci právních norem tak nelze zcela odhlížet od celkového kontextu posuzovaného případu a jeho dopadů na život konkrétního jednotlivce.

23. Z ústavního pořádku, jakož i z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky, jež je třeba chápat jako součást českého ústavního pořádku [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], vyplývá pro orgány veřejné moci povinnost zajistit zvláštní ochranu osobám, které jsou z rozličných důvodů ve zranitelném postavení [ve vztahu k nezletilým dětem srov. nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349) či nález sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.)]; ve vztahu k osobám se zdravotním postižením srov. nález sp. zn. I. ÚS 2637/17 ze dne 23. 1. 2018 (N 10/88 SbNU 133); či ve vztahu ke spotřebitelům jako slabší strany srov. nález sp. zn. I. ÚS 1844/17 ze dne 27. 11. 2017 (N 218/87 SbNU 505)].

24. V roce 2006 byla v rámci OSN přijata Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, Česká republika ji v roce 2009 ratifikovala a dne 28. 10. 2009 vstoupila v platnost (vyhlášena pod č. 10/2010 Sb. m. s.). Mezi základní zásady úmluvy patří nediskriminace, respektování přirozené důstojnosti a zároveň respektování odlišnosti a přijímání osob se zdravotním postižením jako součásti lidské různorodosti a přirozenosti. Úmluva zaručuje jak práva, která se tradičně řadí mezi občanská či politická, tak práva řazená do kategorie hospodářských, sociálních a kulturních, připomínajíc všestrannost, nedělitelnost a vzájemnou závislost a souvislost všech lidských práv a svobod. Problematikou základních práv osob se zdravotním postižením se již opakovaně zabýval i Ústavní soud, a to především otázkami jejich svéprávnosti (podle dřívější terminologie způsobilosti k právním úkonům), osobní svobody a jejich postavení a práv v relevantních řízeních [například nález sp. zn. IV. ÚS 412/04 ze dne 7. 12. 2005 (N 223/39 SbNU 353), nález sp. zn. II. ÚS 303/05 ze dne 13. 9. 2007 (N 141/46 SbNU 361), nález sp. zn. II. ÚS 194/11 ze dne 22. 11. 2012 (N 193/67 SbNU 319), nález sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 (N 61/76 SbNU 825), nález sp. zn. I. ÚS 1581/16 ze dne 17. 10. 2017 (N 189/87 SbNU 135) či nález sp. zn. I. ÚS 2933/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 31/80 SbNU 401)], vyjadřujících se obecně k účasti osob se zdravotním postižením na soudních řízeních, která se jich týkají. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1974/14 ze dne 23. 3. 2015 Ústavní soud obecně zdůraznil, že osoby se zdravotním postižením jsou nositeli všech lidských práv a ta jim garantují ochranu a respekt k jejich přirozené lidské důstojnosti. V již citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 2637/17 pak Ústavní soud konstatoval, že osoby se zdravotním postižením mají právo na přiměřenou (tj. nikoli jen elementární) životní úroveň zaručené čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.) a čl. 28 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením a právo na nezávislý způsob života a zapojení do společnosti zaručené čl. 19 téže úmluvy.

Náhrada nákladů exekuce při zastavení exekuce pro nemajetnost povinného

25. Problematikou ústavně konformního výkladu § 89 exekučního řádu se Ústavní soud zabýval opakovaně. Před nabytím účinnosti zákona č. 347/2007 Sb., tedy do 31. 12. 2007, § 89 exekučního řádu stanovil, že „dojde-li k zastavení exekuce, může soud uložit oprávněnému, aby nahradil náklady exekuce“. Vzhledem k této kusé úpravě Ústavní soud předmětné ustanovení vykládal systematicky v návaznosti na ostatní ustanovení exekučního řádu. Dovodil, že „[p]odle § 87 odst. 2 a 3 exekučního řádu leží povinnost k úhradě nákladů exekuce zásadně na povinném, a to jak vůči oprávněnému, tak i vůči exekutorovi. Podle ustanovení § 89 však soud může uložit oprávněnému, aby nahradil náklady exekuce, dojde-li k zastavení exekuce. Vzhledem k premise, že náklady exekutora musí být nahrazeny, tedy musí mu být zajištěna ‚úplata‘, jak zaručuje § 3 exekučního řádu, není možné náhradu nákladů exekutora odmítnout s odkazem na subsidiární užití občanského soudního řádu pro nedostatek ‚procesního zavinění‘. Pro tento případ exekuční řád zjevně ‚stanoví jinak‘ a subsidiární použití o. s. ř., na nějž odkazuje § 52 exekučního řádu, je vyloučeno. Náklady exekuce tedy

musí hradit buď povinný, a není-li to možné, tedy jestliže soud dospěje k závěru, že jsou důvody pro to, aby neuložil povinnost k náhradě nákladů řízení povinnému, musí být rozhodnuto o uložení povinnosti náhrady nákladů oprávněnému. Oprávněný tak musí při podání návrhu na provedení exekuce toto riziko s ohledem na možnosti povinného zvážit. Každé takové rozhodnutí soudu musí být pochopitelně řádně odůvodněno“ [nález sp. zn. II. ÚS 372/04 ze dne 8. 8. 2005 (N 152/38 SbNU 215)].

26. Ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 ze dne 12. 9. 2006 (ST 23/42 SbNU 545) dospělo plénem Ústavního soudu k závěru, že oprávněnému lze uložit náhradu nákladů exekuce pouze v situaci, kdy oprávněný procesně zavinil zastavení exekuce pro nemajetnost povinného. Je třeba doplnit, že předmětný interpretační spor byl plénem Ústavního soudu řešen z podnětu ústavních stížností podávaných exekutory, kteří proti ukládání této povinnosti povinnému brojili z důvodu, že s ohledem na nemajetnost povinného je faktické vydobytí přiznaného nároku nereálné. Ústavní soud však tento argument odmítl s odůvodněním, že východiskem rozhodování o náhradě nákladů exekučního řízení při zastavení exekuce je podle § 87 až 89 exekučního řádu v souvislosti s § 270 a 271 o. s. ř. určení a hodnocení důvodů, pro něž k zastavení došlo, přičemž mezi hlediska zkoumání nenáleží majetnost, resp. nemajetnost povinného.

27. Na problematiku vzniku nedobytných pohledávek za náklady exekuce a obecně protismyslnou situaci, kdy je nemajetným povinným ukládána povinnost úhrady nákladů exekuce ve výši několika tisíc korun, nicméně reagoval zákonodárce novelou č. 347/2007 Sb. Ustanovení § 89 ve znění účinném od 1. 1. 2008 nyní stanoví, že „[d]ojde-li k zastavení exekuce, hradí náklady exekuce a náklady účastníků ten, který zastavení zavinil. V případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného hradí paušálně určené či účelně vynaložené výdaje exekutorovi oprávněný. Pro případ zastavení exekuce pro nemajetnost povinného si může oprávněný s exekutorem předem sjednat výši účelně vynaložených výdajů“.

28. Při přezkumu souladu novelizovaného § 89 exekučního řádu s ústavním pořádkem plénem Ústavního soudu dospělo k závěru, že větu druhou § 89 exekučního řádu nutno interpretovat v návaznosti na větu první předmětného ustanovení, tj. v případě zastavení exekuce pro nemajetnost povinného je povinnost oprávněného hradit paušálně určené či účelně vynaložené výdaje exekutorovi odvislá od posouzení míry jeho zavinění na zastavení exekuce [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/08 ze dne 29. 9. 2010 (N 203/58 SbNU 801; 310/2010 Sb.)].

29. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 191/18 ze dne 28. 5. 2019 (N 97/94 SbNU 203) Ústavní soud zopakoval východiska své předchozí judikatury spočívající v tom, že skutečnost, že povinný je (toho času) nemajetný, sama o sobě není důvodem jeho zvláštní ochrany, a to na úkor soudního exekutora, jemuž by v principu právo na náhradu nákladů exekuce nemělo být nepřiznáváno (a to jako důsledek rizika podnikání); procesní zavinění povinného se předpokládá (srov. též Fialová, P. Příkaz k úhradě nákladů exekuce. Komorní listy, roč. 2014, č. 3, str. 26 a násl.; či Kasíková, M. a kol. Exekuční řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, str. 593). K nepřiznání náhrady nákladů exekuce soudnímu exekutorovi lze výjimečně dospět, jmenovitě tam, kde nelze procesní zavinění na zastavení exekuce přičítat ani povinnému, ani oprávněnému. Situace, kdy nelze zavinění na zastavení exekuce pro nemajetnost přičítat povinnému, jsou zcela výjimečné; dochází k nim zejména v případech, kdy povinný je při zahájení exekuce solventní, avšak tento jeho stav se v důsledku protiprávního jednání třetí osoby či vyšší moci změnil.

V. b) Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

30. V duchu výše uvedených obecných východisek je třeba nejprve poukázat na celkový kontext posuzovaného případu. Stěžovateli vznikl v roce 1999 dluh ve výši 206 Kč za jízdu bez platného jízdního dokladu v hromadných dopravních prostředcích vedlejší

účastnice. Exekuce byla proti stěžovateli zahájena v roce 2004, kdy již příslušenství dluhu několikanásobně přesáhlo jistinu samotnou. Stěžovatel trpí závažnou duševní chorobou, a to reziduální schizofrenií; onemocnění má trvalý charakter a dostupnými medicínskými prostředky již není vyléčitelné. Proto mu byl v roce 2018 jmenován opatrovník a od ledna roku 2019 pobírá invalidní důchod pro třetí stupeň invalidity. Stěžovatelův zdravotní stav mu v současné době neumožňuje vykonávat jakoukoli výdělečnou činnost. Jeho jedinými příjmy jsou invalidní důchod ve výši 4 317 Kč, příspěvek na péči ve III. stupni ve výši 12 800 Kč, který však využívá pro zajištění nezbytné péče o svou osobu, příspěvek na mobilitu ve výši 550 Kč a dávky pomoci v hmotné nouzi. Z uvedených příjmů stěžovatel měsíčně hradí nájemné a služby spojené s bydlením ve výši 3 104 Kč a zálohy na elektřinu ve výši 700 Kč.

31. S ohledem na popsanou situaci opatrovník stěžovatele dne 5. 6. 2019 zažádal o zastavení exekuce pro nemajetnost. Soudní exekutorka návrhu nevyhověla, soud prvního stupně v záhlaví citovaným usnesením exekuci zastavil. Dospěl k závěru, že nelze očekávat, že by v současné době došlo k vymození alespoň nákladů exekuce. Stěžovatel je závislý na sociálních dávkách, jeho důchod je ve výši, ze které exekuční srážky provádět nelze, a nemá žádný movitý ani nemovitý majetek. Přes výše uvedené nicméně soud prvního stupně stěžovateli uložil povinnost náhrady nákladů exekuce ve výši 7 865 Kč. Konstatoval, že vedlejší účastnice jakožto oprávněná zastavení exekuce pro nemajetnost stěžovatele jakožto povinného procesně nezavinila, neboť k vymáhání své pohledávky cestou exekuce nepřistoupila bezdůvodně a při zahájení exekuce zachovala nezbytnou míru pečlivosti. Procesní zavinění zastavení neúspěšné exekuce lze naopak shledat na straně stěžovatele, neboť nesplněním exekučním titulem uložené povinnosti způsobil to, že vedlejší účastnice přistoupila k exekučnímu vymáhání pohledávky. Odvolací soud k nákladům exekuce pouze konstatoval, že vedlejší účastnice zastavení exekuce pro nemajetnost nezavinila, neboť zachovala přiměřenou míru opatrnosti při zahájení exekuce.

32. Z napadených rozhodnutí obecných soudů, zejména pak z rozhodnutí soudu odvolacího vyplývá, že se tyto soudy nedostatečně vypořádaly s otázkou posouzení procesního zavinění stěžovatele na zastavení exekuce. Obecné soudy toliko mechanicky a formalisticky, bez zvážení specifických okolností případu, ztotožnily procesní zavinění stěžovatele s primárním nezaplacením exekvovaného dluhu. V posuzovaném případě je však nemajetnost stěžovatele způsobena výskytem a vývojem závažné duševní choroby, která vylučuje jakoukoli výdělečnou činnost. Závažné duševní onemocnění je dle Ústavního soudu zřejmým příkladem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 191/18 identifikované výjimky z obecného předpokladu procesního zavinění povinného spočívající v zásahu vyšší moci. Pokud obecné soudy v napadených rozhodnutích v rozporu s výše uvedenými judikaturními závěry Ústavního soudu konstatovaly, že procesní zavinění zastavení neúspěšné exekuce lze shledat na straně stěžovatele, pochybily, a porušily tak stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

33. Vedlejší účastnici je sice třeba přisvědčit, že vzhledem k tomu, že exekuce byla nařízena v roce 2004, na náhradu nákladů řízení bylo třeba aplikovat § 89 exekučního řádu ve znění do 31. 12. 2007 [srov. nález ze dne 5. 5. 2009 sp. zn. IV. ÚS 314/09 (N 110/53 SbNU 375)] a výše uvedené judikaturní závěry se vztahují primárně ke znění účinnému od 1. 1. 2008. Ústavní soud má nicméně za to, že text ustanovení § 89 exekučního řádu v předchozím znění („dojde-li k zastavení exekuce, může soud uložit oprávněnému, aby nahradil náklady exekuce“) nevylučuje, aby ve výjimečných případech, kdy nemajetnost povinného byla způsobena zásahem vyšší moci, nebyla povinnému náhrada nákladů exekuce uložena, neboť zastavení exekuce nezavinil. Takový výklad navíc odpovídá i účelu předmětné právní úpravy vyjádřenému novelou č. 347/2007 Sb.

34. Pokud jde o ochranu zájmů soudní exekutorky, Ústavní soud konstantně judikuje, že osoba zapsaná do seznamu exekutorů svým návrhem na zápis a provedením zápisu do

seznamu dala souhlas s prováděním činnosti exekutora a s tím spojenými riziky, k nimž náleží i riziko, že ne ve všech případech dosáhne exekutor uspokojení svých zákonných nároků. Exekutor navíc vystupuje při své činnosti v postavení podnikatele, čemuž odpovídá coby základní charakteristika postavení podnikatele soustavná činnost prováděná za účelem dosažení zisku a na vlastní riziko. Exekutor pak má z úspěšného provedení exekuce zisk (odměnu), ale současně nese i riziko spočívající v tom, že majetek povinného nebude dostačovat k uspokojení oprávněného, ale i nákladů exekuce (srov. již citované stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06). Nadto v případech, kdy obecné soudy dospějí k závěru o nezavinění povinného, není vyloučeno oprávněnému uložit povinnost uhradit (alespoň) účelně vynaložené výdaje soudního exekutora (srov. již citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 191/18).

35. K námitce směřující proti neuplatnění moderačního oprávnění podle § 150 o. s. ř. Ústavní soud pouze závěrem konstatuje, že jej nelze aplikovat na určení náhrady nákladů exekuce. Soudní exekutor není v postavení účastníka řízení, ale subjektu, na kterého byl částečně přenesen výkon veřejné moci v podobě výkonu soudních rozhodnutí, za což mu je za stanovených podmínek (zejména úspěšně provedené exekuce) zákonem zaručena odměna, která nemůže podléhat moderační pravomoci soudů.

VI. Závěr

36. S ohledem na vše výše uvedené Ústavní soud ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené výroky rozhodnutí obecných soudů zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. V dalším řízení budou obecné soudy ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy vázány právními názory vyslovenými v tomto nálezu.

Č. 230**Posouzení souladu regresního nároku s dobrými mravy
(sp. zn. II. ÚS 1916/20 ze dne 11. prosince 2020)**

Základní práva a svobody, jako je i právo na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, působí i v horizontálních vztazích (mezi soukromými osobami) tak, že prozařují normami podústavního práva. Zvláště při aplikaci korektivu dobrých mravů a funkčně obdobných ustanovení je třeba toto působení zohledňovat.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida a Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatelky Ivety Janouchové, zastoupené Mgr. Václavem Píchou, advokátem, se sídlem Sladkovského 51, Jičín, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 22 Cdo 986/2020-318 ze dne 29. 4. 2020 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 19 Co 350/2018-288 ze dne 19. 11. 2019, za účasti Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové jako účastníků řízení a Pavla Janoucha, zastoupeného JUDr. Danielelem Novotným, Ph.D., advokátem, se sídlem Valdštejnovo náměstí 76, Jičín, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 22 Cdo 986/2020-318 ze dne 29. 4. 2020 a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 19 Co 350/2018-288 ze dne 19. 11. 2019 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Stěžovatelka a vedlejší účastník jsou bývalí manželé. Vedlejší účastník se na stěžovatelce domáhal zaplacení částky 77 520 Kč s příslušenstvím jako regresního nároku vzniklého tím, že po rozvodu manželství sám splácel úvěr, který si ještě jako manželé společně vzali. Podstatou sporu před obecnými soudy byla mimo jiné otázka, zda je regresní nárok uplatňovaný vedlejším účastníkem v souladu s dobrými mravy, respektive zda nepředstavuje zneužití práva.

2. O žalobě vedlejšího účastníka rozhodovaly obecné soudy opakovaně. První rozsudek Okresního soudu v Jičíně byl zrušen usnesením Krajského soudu v Hradci Králové. Okresní soud poté žalobu vedlejšího účastníka v celém rozsahu zamítl a krajský soud jeho rozhodnutí potvrdil.

3. Podle okresního a krajského soudu stěžovatelka a vedlejší účastník v dubnu 2013, ještě v době trvání svého manželství, uzavřeli s bankou smlouvu o úvěru na částku 213 365 Kč s měsíční splátkou ve výši 4 080 Kč. Závazek z této smlouvy se stal v souladu

s § 143 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1964 Sb. ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“) součástí společného jmění manželů.

4. V létě 2013, tedy před svým rozvodem, uzavřeli dle okresního a krajského soudu stěžovatelka s vedlejším účastníkem ústní dohodu, podle níž vedlejšímu účastníkovi do jeho výlučného vlastnictví připadnou veškeré movité věci ze společného jmění, ale zároveň převezme závazek ze společné smlouvy o úvěru na sebe a tento úvěr doplatí.

5. Manželství bylo v prosinci 2013 rozvedeno. Od rozvodu manželství hradil splátky úvěru vedlejší účastník, stěžovatelka se na splácení nepodílela, do ledna 2017 takto vedlejší účastník uhradil 155 040 Kč. V únoru 2017 pak podal vedlejší účastník žalobu, kterou se domáhal na stěžovatelce zaplacení 77 520 Kč s příslušenstvím, tedy poloviny z částky uhrazené ve splátkách, jakožto regresního nároku vůči stěžovateli.

6. Podle původních rozhodnutí okresního a krajského soudu byla shledána ústní dohoda o vypořádání společného jmění manželů jako absolutně neplatná pro nedodržení písemné formy dle § 150 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964. Jelikož po rozvodu manželství nebyla během zákonné tříleté lhůty mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem uzavřena písemná dohoda o vypořádání společného jmění manželů a žádný z nich ani nepodal návrh na vypořádání rozhodnutím soudu, dle okresního a krajského soudu bylo společné jmění vypořádáno na základě nevyvratitelné zákonné domněnky dle § 150 odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964. Závazek z úvěrové smlouvy se stal předmětem podílového spoluvlastnictví stěžovatelky a vedlejšího účastníka, na jehož úhradě se má každý z nich podílet jednou polovinou. Regresní nárok uplatněný vedlejším účastníkem byl však podle okresního i krajského soudu uplatněn v rozporu s dobrými mravy. Krajský soud vyložil, že porušení dobrých mravů spatřuje zejména v nerespektování uzavřené ústní dohody vedlejším účastníkem. Dále v tom, že při vyhovění žalobě by vedlejšímu účastníkovi na základě nevyvratitelné zákonné domněnky uvedené v § 150 odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964 připadla veškerá aktiva ze zaniklého společného jmění, a navíc by mu žalovaná byla nucena zaplatit polovinu splátek společného úvěru, který měl podle dohody účastníků doplatit žalobce. Uplatnění nároku na zaplacení poloviny splátek úvěru po uplynutí zákonné tříleté lhůty, když stěžovatelka již nemá žádnou možnost domáhat se svého zákonného podílu na aktivech zaniklého společného jmění, bylo třeba považovat dle závěru krajského soudu za šikanózní výkon práva, který je v rozporu s dobrými mravy a pravidly slušnosti, a kterému proto nelze přiznat soudní ochranu.

7. Nejvyšší soud poté rozsudkem rozhodnutí krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího soudu je ústní dohoda o vypořádání společného jmění manželů absolutně neplatná hned ze dvou důvodů – kvůli nedodržení písemné formy a kvůli tomu, že byla uzavřena v době trvání manželství. Absolutní neplatnost tohoto úkonu přitom nemůže být zhojena využitím korektivu dobrých mravů. Nejvyšší soud se dále zabýval tím, zda je regresní nárok uplatněný vedlejším účastníkem v rozporu s dobrými mravy. Touto otázkou je dle Nejvyššího soudu třeba se zabývat nikoliv dle § 3 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964, nýbrž jako možným zneužitím práva dle § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „občanský zákoník z roku 2012“), pro což se však uplatní obdobné principy. Nejvyšší soud se však neztotožnil s tím, že by bylo uplatnění regresního nároku v rozporu s tímto ustanovením. Dle Nejvyššího soudu muselo být stěžovatelce při běžné opatrnosti zřejmé, že ústní dohoda nemůže mít právní účinky a že po uplynutí tří let dojde k vypořádání dle zákonné domněnky. Jestliže tomu chtěla předejít, měla podat návrh na vypořádání společného jmění. Nadto z neplatné ústní dohody ani nevyplývá, že by se vedlejší účastník vzdal práva na regres vůči stěžovateli. Lze ji totiž vyložit i tak, že společný dluh bude splácet vedlejší účastník, a zbaví tak stěžovatelku nutnosti pravidelné úhrady, ale regresního nároku se bude posléze domáhat.

8. Krajský soud – vázán právním názorem Nejvyššího soudu – poté napadeným rozsudkem žalobě vyhověl a uložil stěžovatelce povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi polovinu nákladů na splátky úvěru, tedy 77 520 Kč, nicméně nepřiznal vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení s ohledem na důvody hodné zvláštního zřetele dle § 150 občanského soudního řádu. Vzhledem k finanční situaci stěžovatelky, faktu, že jí byla uložena povinnost zaplatit polovinu nákladů na zaplacení úvěru, a její nemožnosti domáhat se v tuto chvíli aktiv, která byla součástí společného jmění manželů, krajský soud dospěl k závěru, že není povinna hradit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení. Ve věci samé pak k tvrzení stěžovatelky, že s vedlejším účastníkem v únoru 2014 uzavřela ústně dohodu o narovnání, krajský soud uvedl, že to nebylo prokázáno a že i tato dohoda by vyžadovala písemnou formu a pro její absenci by byla neplatná.

9. Nejvyšší soud napadeným usnesením odmítl dovolání stěžovatelky. Pokud jde o uplatnění korektivu dobrých mravů, odkázal na své předchozí rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka měla možnost vyhnout se negativním důsledkům uzavřením platné (písemné) dohody o vypořádání společného jmění nebo podáním návrhu na jeho vypořádání soudním rozhodnutím.

II. Argumentace účastníků

10. Podle stěžovatelky bylo napadenými rozhodnutími porušeno její právo na svobodné jednání ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a s ním spojený princip autonomie vůle, právo na ochranu vlastnictví zaručené čl. 11 Listiny a právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

11. Stěžovatelka v ústavní stížnosti uvádí, že Nejvyšší a krajský soud v napadených rozhodnutích nijak nereflektovaly vůli její a vedlejšího účastníka, vyjádřenou v dohodě o vypořádání společného jmění manželů, podle níž oba jednali. Tvrdí, že další dohodu uzavřeli v únoru 2014. Stěžovatelka namítá, že obecné soudy neměly dohodu interpretovat jako absolutně neplatnou a toto své tvrzení doplňuje i o rozsáhle citovanou judikaturu Ústavního soudu k výkladu obsahu právního jednání. Dále pak stěžovatelka uvádí, že dle ní obecné soudy nesprávně posoudily její námitku korektivu dobrých mravů a že vzhledem k judikatuře Ústavního soudu mají soudy povinnost přihlídnout ke korektivu dobrých mravů bez ohledu na závěr o platnosti právního jednání. Poukazuje přitom na jednání vedlejšího účastníka, které se dle ní jeví jako účelové v tom, že stěžovatelka nemá v tuto chvíli již možnost bránit se proti nastalému výsledku přerozdělení původního společného majetku.

12. Nejvyšší soud navrhuje ústavní stížnost odmítnout. Ve svém vyjádření zdůrazňuje, že dohoda o vypořádání společného jmění manželů je absolutně neplatná ze dvou zákonných důvodů – z důvodu nedodržení zákonné formy a z důvodu jejího uzavření před zánikem manželství. Není tak dle něj možné přistoupit k interpretaci samotného obsahu ústní dohody o vypořádání společného jmění manželů a za užití korektivu dobrých mravů a principu autonomie vůle ji shledat platnou. Nejvyšší soud dále uvádí, že stěžovatelka podle něj v ústavní stížnosti pouze opakuje argumentaci uplatněnou již v dovolání a nedaří se jí identifikovat, která ústavně chráněná práva měla být jeho rozhodnutím porušena.

13. Krajský soud ve svém vyjádření zrekapituloval průběh řízení před obecnými soudy. Uvádí, že nyní uplatňovaným námitkám stěžovatelky v původním řízení vyhověl – i přesto, že dohoda o vypořádání společného jmění manželů byla uzavřena neplatně, přiznání regresního nároku vedlejšímu účastníkovi podle něj bylo v rozporu s dobrými mravy. Krajský soud dále uvádí, že jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším soudem jako soudem dovolacím zrušeno a on, vázán právním názorem dovolacího soudu, žalobě druhým rozhodnutím ve věci, nyní napadeným ústavním stížností, vyhověl.

14. Vedlejší účastník navrhuje zamítnutí ústavní stížnosti. Ve svém vyjádření se rozsáhle věnuje rozporování skutkových tvrzení přednesených stěžovatelkou v ústavní stížnosti a popírá, že by se stěžovatelkou uzavřel ústní dohody. Podle vedlejšího účastníka stěžovatelka ani v počátku netvrdila, že by součástí dohody bylo ujednání, že vedlejší účastník nebude požadovat regresní nárok. Dále vedlejší účastník poukazuje na to, že stěžovatelka opustila společnou domácnost a vzala si pouze svoje osobní věci; svým odchodem „sama způsobila, že veškeré věci zůstaly v držení vedlejšího účastníka“. Tvrdí, že argumentace stěžovatelky a citovaná judikatura nejsou relevantní, jelikož se týkají případů výkladu obsahu právního jednání. V nynějším případě však byla dohoda absolutně neplatná ze zákonného důvodu nedodržení formy a k posuzování jejího obsahu nebylo nutné přistupovat. Vedlejší účastník se ve své argumentaci shoduje s odůvodněním napadených rozhodnutí. Vedlejší účastník se nadto ohrazuje vůči námitce stěžovatelky, že jeho jednání bylo v rozporu s dobrými mravy. Jednal totiž poctivě a jeho postup nebyl promyšleně nepoctivý. Vedlejší účastník poukazuje na to, že nemá stejně jako stěžovatelka právní vzdělání, a nelze tedy presumovat, že znal následky nevypořádání společného jmění manželů a účelově vyčkával na dobu, kdy bude vypořádáno zákonnou domněnkou. Zjevné zneužití práva by mu přitom muselo být prokázáno.

III. Hodnocení Ústavního soudu

A. Obecné principy

15. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že toto základní právo je chráněno nejen ve vztahu jednotlivce vůči veřejné moci (vertikální vztahy), nýbrž i v případech, kdy je nutné jej chránit před zásahy třetích subjektů (horizontální vztahy) – tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci, nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010 (N 187/58 SbNU 647), bod 23; nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008 (N 177/51 SbNU 195), bod 31; nebo nález sp. zn. II. ÚS 222/18 ze dne 14. 8. 2019 (N 145/95 SbNU 263), bod 14; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>].

16. Ochranu vlastnického práva proto musí obecné soudy poskytovat i při výkladu práva dopadajícího na soukromoprávní vztahy. V těchto vztazích, založených na rovnosti subjektů, působí základní práva a svobody tak, že prozařují normami podústavního práva [nález sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998 (N 106/12 SbNU 93); nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)]. Při výkladu a aplikaci podústavního práva jsou proto soudy povinny toto prozařování pečlivě zvažovat, neboť jediné tak mohou dostát své povinnosti poskytovat základním právům a svobodám ochranu podle čl. 4 Ústavy [srov. shodně nález sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 (N 200/67 SbNU 573), bod 15].

17. V rovině podústavního práva pak korektiv dobrých mravů představuje prostředek, skrze který mohou ústavně zaručená práva prozařovat i do horizontálních vztahů. Jak již Ústavní soud několikrát konstatoval, dobré mravy jsou souhrnem etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 544/2000 ze dne 12. 3. 2001 (N 41/21 SbNU 363); nález sp. zn. I. ÚS 1826/11 ze dne 7. 3. 2012 (N 47/64 SbNU 581), bod 20].

18. Zásada souladu výkonu práv s dobrými mravy představuje významný korektiv, který v odůvodněných případech dovoluje soudu zmírňovat tvrdost zákona a představuje prostor pro uplatnění pravidel slušnosti. Takové zmírnění tvrdosti zákona tak po soudu

vyžaduje, aby v individuálních případech aplikoval zákonná ustanovení ve světle tohoto korektivu [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367) či nález sp. zn. I. ÚS 1826/11 ze dne 7. 3. 2012 (N 47/64 SbNU 581), bod 20].

B. Aplikace na posuzovaný případ

19. V posuzované věci není důvod zpochybňovat závěr obecných soudů, že ústní dohoda o vypořádání společného jmění manželů je absolutně neplatná pro nedodržení zákonem vyžadované písemné formy a že k vypořádání společného jmění manželů došlo domněnkou dle § 150 odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964 vzhledem k uplynutí tříleté lhůty, během níž nebyla uzavřena dohoda o vypořádání v řádné formě ani nebyl podán návrh na vypořádání rozhodnutím soudu. Jádrem posuzované věci je otázka, zda obecné soudy nepochybily, když shledaly, že vedlejším účastníkem uplatnění nárok není v rozporu s dobrými mravy, respektive nepředstavuje zjevné zneužití práva.

20. Z ústavněprávního pohledu přitom není v posuzované věci významné, zda se uplatní korektiv dobrých mravů dle § 3 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 nebo dle § 2 odst. 3 občanského zákoníku z roku 2012 či úprava obsažená v § 8 tohoto zákona, podle které zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany, jejíž použitelnost dovodil Nejvyšší soud. Jde totiž primárně o otázku interpretace podústavního práva. Do výkladu a použití těchto ustanovení se však musí promítnout výše vyložené principy, tedy že základní práva a svobody prozařují těmito ustanoveními, jež slouží i ke zmírnění tvrdosti zákona.

21. Platí tedy, že základní práva a svobody, jako je i právo na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, působí i v horizontálních vztazích (mezi soukromými osobami) tak, že prozařují normami podústavního práva. Zvláště při aplikaci korektivu dobrých mravů a funkčně obdobných ustanovení je třeba toto působení zohledňovat.

22. Zatímco okresní i krajský soud původně dospěly k závěru, že regresní nárok uplatněný vedlejším účastníkem je v rozporu s dobrými mravy a nemůže požívat právní ochrany, Nejvyšší soud se s jejich názorem neztotožnil. Pro změnu právního posouzení této otázky však nepředložil žádný přesvědčivý argument. Pouze zopakoval závěr o absolutní neplatnosti ústní dohody o vypořádání společného jmění manželů z léta 2013 s tím, že stěžovatelka se mohla důsledkům vypořádání dle zákonné domněnky vyhnout včasným podáním návrhu na vypořádání společného jmění. Jakkoliv je pravda, že podání tohoto návrhu by patrně zlepšilo situaci stěžovatelky, nezabývá to Nejvyšší soud povinností vypořádat se s tím, zda regresní nárok uplatněný vedlejším účastníkem neporušuje dobré mravy či není zjevným zneužitím práva. Dále lze dle Nejvyššího soudu ústní dohodu z léta 2013 vyložit i tak, že vedlejší účastník sice bude provádět pravidelné úhrady splátek úvěru, ale nevzdává se tím svého regresního nároku vůči stěžovateli; jinak vyjádřeno, že ve vztahu k ní dojde pouze k odložení doby, kdy bude muset v souvislosti s úvěrem vynaložit finanční prostředky. Ústavní soud se však s tímto výkladem neztotožňuje – v takovém případě by dohoda byla formulována jinak a vyjadřovala by se k tomu, k jakému okamžiku má stěžovatelka vedlejšímu účastníkovi plnit. Úmysl stěžovatelky i vedlejšího účastníka, že ze strany vedlejšího účastníka nebude požadován regresní nárok, je z textu obsahu dohody, jak byl v řízení před obecnými soudy prokázán, i okolností jejího uzavření poměrně jasně dovoditelný.

23. Další relevantní faktory Nejvyšší soud pominul. V posuzovaném případě vede uplatnění zákonných ustanovení v souvislosti s vypořádáním společného jmění manželů ke značné nerovnováze v neprospěch stěžovatelky. Majetek ze společného jmění manželů se totiž stal majetkem vedlejšího účastníka, avšak na úhradě části dluhu z úvěru, splacené od rozvodu do ledna 2017, by se stěžovatelka měla podílet z jedné poloviny. Tento tvrdý dopad právní úpravy na stěžovatelku je zesílen tím, že s vedlejším účastníkem uzavřela ústní dohodu o vypořádání společného jmění manželů, podle níž sice měla aktiva ze společného jmění

manželů připadnout vedlejšímu účastníkovi, ten ovšem měl současně uhradit dluhy vyplývající z úvěrové smlouvy uzavřené v průběhu manželství. Jinak vyjádřeno, ze společného jmění neměla stěžovatelka (s výjimkou věcí osobní potřeby) nic získat do svého vlastnictví, nicméně současně neměla být zatížena dluhem.

24. Vedlejší účastník sice popírá, že by došlo k uzavření ústní dohody o vypořádání společného jmění manželů v létě 2013, avšak k tomuto závěru dospěl na základě provedeného dokazování okresní i krajský soud a vycházel z něj i Nejvyšší soud. Ústavní soud přitom zásadně nepřehodnocuje důkazy provedené obecnými soudy a na jejich základě učiněná skutková zjištění. Jeho zásah by byl namístě toliko v případě, že by učiněná skutková zjištění byla v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 368/15 ze dne 15. 2. 2016 (N 32/80 SbNU 411), bod 24 a tam citovanou judikaturu]. To ovšem vedlejší účastník nenamítá. Vzhledem k tomu je třeba se držet zjištění obecných soudů, podle nichž tato ústní dohoda byla uzavřena (naopak ústní dohoda z února 2014, tvrzená stěžovatelkou, prokázána nebyla; otázka, zda byla uzavřena, však není podstatná pro řešení posuzované věci).

25. Ačkoliv je ústní dohoda dle závěrů obecných soudů absolutně neplatná, nic to nemění na skutečnosti, že je možné a v posuzované věci i nezbytné ji vzít v úvahu pro posouzení toho, zda je regresní nárok uplatněn v souladu s dobrými mravy. Vedlejší účastník přitom nijak nevysvětluje, proč postupoval po uplynutí tří let v rozporu s touto dohodou a začal se regresního nároku domáhat.

26. Konečně okamžik, kdy se vedlejší účastník začal domáhat svého regresního nároku, vykazuje znaky účelovosti. Vedlejší účastník totiž ústní dohodu se stěžovatelkou respektoval po dobu tří let, hradil jednotlivé splátky úvěru a proti majetkovému uspořádání nic nenamítal. Vyčkal do doby, než dojde k uplatnění zákonné domněnky vypořádání. Stěžovatelka tak již nemá možnost domoci se soudního vypořádání společného jmění manželů, během něhož by potenciálně mohla získat i část majetku ze společného jmění manželů, a kompenzovat si tak to, co by musela vynaložit na úhradu dluhu (regresního nároku vedlejšího účastníka). I kdyby tento výsledek nebyl vedlejším účastníkem zamýšlený, jím vyvolaná situace je pro stěžovatelku značně nepříznivá a je ve vztahu k ní nespravedlivá – v důsledku toho, že jednala v souladu s ústní dohodou, by nesla pouze zátěž spojenou s jedním z dluhů, jenž byl součástí společného jmění manželů, aniž by obdržela část majetku z něj při vypořádání.

27. Tyto tři faktory, spočívající ve značné majetkové nerovnováze v neprospěch stěžovatelky, porušení ústní dohody ze strany vedlejšího účastníka, jež byla předchozí tři roky respektována, a účelový charakter patrný v jeho postupu, dokládají nepřiměřený a neopodstatněný zásah do stěžovatelčina vlastnického práva, zaručeného čl. 11 Listiny, a proto měly být promítnuty do aplikace korektivu dobrých mravů, respektive zákazu zneužití práva. Nejvyšší soud to však neučinil a v důsledku jeho závazného právního názoru obsaženého v kasačním rozhodnutí musel krajský soud žalobě vyhovět a zasáhnout do majetkové sféry stěžovatelky tím, že jí uložil povinnost regresní nárok vedlejšího účastníka uspokojit. Napadeným rozsudkem krajského soudu tak bylo porušeno právo na ochranu majetku stěžovatelky. Nejvyšší soud pak v napadeném usnesení, jímž dovolání stěžovatelky odmítl, nenapravit uvedené pochybení, a rovněž tedy porušil právo stěžovatelky na ochranu majetku.

28. Lze tedy shrnout, že v důsledku přiznání ochrany hmotněprávnímu nároku vedlejšího účastníka vůči stěžovatelce došlo napadenými rozhodnutími k porušení jejího práva na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny.

29. V dalším řízení jsou obecné soudy vázány v první řadě právním posouzením obsaženým v tomto nálezu, a nikoliv závěry kasačního rozhodnutí Nejvyššího soudu [viz podrobněji např. nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657), body 18

a 59]. Své další případné námitky mohou stěžovatelka i vedlejší účastník uplatnit před obecnými soudy.

C. Závěr

30. Usnesením Nejvyššího soudu a rozsudkem krajského soudu bylo porušeno základní právo stěžovatelky na ochranu majetku dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ústavní stížnosti vyhověl a napadená rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil.

Č. 231**Uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení dítěte registrovanými partnery
(sp. zn. Pl. ÚS 6/20 ze dne 15. prosince 2020; 47/2021 Sb.)**

Požadavek zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, (§ 63 odst. 1), aby cizí rozhodnutí o osvojení pro účely jeho uznání v České republice bylo v souladu s hmotněprávními ustanoveními českého práva, není v rozporu s předpisy ústavního pořádku. Jde o projev suverenity České republiky v podobě primátu českého práva na území České republiky, tím spíše, jde-li o otázku statusovou (pravidla pro osvojení), v níž má ústřední roli zákonodárce s ohledem na společenské a kulturní prostředí.

Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 6/20 dne 15. prosince 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Praze na zrušení části § 63 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve slovech „a osvojení by bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění**I. Předmět řízení**

1. Ústavnímu soudu byl dne 24. 3. 2020 doručen návrh Krajského soudu v Praze na zrušení § 63 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve slovech „a osvojení by bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva“. Navrhovatel tento návrh podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěl k názoru, že napadená část zákona o mezinárodním právu soukromém je v rozporu s čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“) a neumožňuje aplikovat čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

2. Navrhovatel vede pod sp. zn. 17 Co 73/2020 řízení o odvolání proti rozsudku Okresního soudu v Nymburce č. j. 5 C 407/2019-19 ze dne 31. 1. 2020. Tímto rozsudkem byl zamítnut návrh dvou registrovaných partnerů (občana České republiky a občana Trinidadu a Tobaga) na uznání rozhodnutí Vrchního soudu státu New Jersey, Spojené státy americké, jímž mimo jiné dotčení registrovaní partneři osvojili dvě nezletilé děti (občany Spojených států amerických). Dle okresního soudu totiž nebyla splněna jedna z podmínek uznání dle

§ 63 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, konkrétně že by osvojení bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva, neboť český právní řád společně osvojení dítěte registrovanými partnery neumožňuje.

II. Argumentace navrhovatele

3. Navrhovatel uvádí, že po posouzení procesního postupu, listinných důkazů i dotčené právní úpravy dal okresnímu soudu za pravdu v tom, že § 63 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém ve spojení s § 800 občanského zákoníku brání uznání cizozemského rozhodnutí o společném osvojení nezletilých dětí registrovanými partnery. Dle navrhovatele je tak již „v rovině legislativy“ zabráněno uznání cizozemského rozhodnutí o společném osvojení nezletilých dětí jakýmkoliv nesezdaným párem.

4. Jak dále navrhovatel poznamenává, respektuje úpravu přijatou v § 800 občanského zákoníku, která je výsledkem společenské diskuse o společném osvojení nezletilých dětí párem osob stejného pohlaví nebo nesezdaným smíšeným párem a která na území České republiky takové osvojení vylučuje. Avšak v situaci, kdy o takovém osvojení bylo rozhodnuto v cizině, brání dle navrhovatele napadená úprava soudu při rozhodování o uznání rozhodnutí o osvojení zohlednit nejlepší zájem dětí, které v takto vzniklé rodině žijí a mají rodinnou vazbu na území České republiky, na němž se často zdržují. Tím údajně dochází k porušení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

5. Napadená úprava je podle navrhovatele též v rozporu s čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť neumožňuje soudu poskytnout ochranu rodinnému životu osvojitelů a osvojenců, kteří mají oprávněný zájem na řešení právního postavení této rodiny a jejích členů na území České republiky, ke které mají vazbu prostřednictvím státního občanství jednoho z osvojitelů.

6. Navrhovatel dovozuje, že napadená úprava má zabránit případům, kdy k adopci v cizině dojde s úmyslem obejít českou právní úpravu. Dopadá však i na případy, kdy k osvojení v cizině českým občanem dojde bez takového úmyslu s cílem právně přípustným způsobem založit rodinu a žít s ní ve státě, kde je tento způsob osvojení legální. Odepřít uznání rozhodnutí o osvojení pro obcházení zákona by přitom dle navrhovatele bylo možné i po zrušení napadené části § 63 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, neboť by nadále platila výhrada veřejného pořádku.

7. Ve shodě s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3226/16 ze dne 29. 6. 2017 (N 116/85 SbNU 879) navrhovatel dále uvádí, že vyhovění posuzovanému návrhu by nevedlo k „plošnému umožnění rodičovství dvou osob stejného pohlaví, tím méně ke společnému osvojení homosexuálními páry“, neboť jde toliko o to, zda v České republice bude uznána faktická a právní realita.

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu.

9. Poslanecká sněmovna ve vyjádření podepsaném jejím předsedou Radkem Vondráčkem shrnula průběh legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, přičemž konstatovala, že s návrhem zákona vyslovila ústavně předepsaným postupem souhlas a zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů České republiky.

10. Senát ve vyjádření podepsaném jeho předsedou Milošem Vystrčillem uvedl, že napadená část § 63 odst. 1 tvoří v nezměněné podobě součást zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, od samého počátku, přičemž ani zbývající část § 63 nebyla nikdy novelizována. Senát dále popsal legislativní proces vedoucí k přijetí zákona se

závěrem, že návrh zákona byl Senátem přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

11. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) byl návrh zaslán vládě České republiky a veřejnému ochránci práv s tím, že mohou do řízení vstoupit v postavení vedlejších účastníků. Vláda i veřejný ochránce práv nicméně sdělili, že do řízení nevstoupí.

12. Ústavní soud si podle § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyžádal vyjádření Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí, který se však k návrhu ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

13. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu upustil.

14. Soudcem zpravodajem v posuzované věci byl původně v souladu s platným rozvrhem práce určen Pavel Šámal. Poté, co nebyl jeho návrh nálezu na neveřejném jednání pléna přijat, určil předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský podle § 55 zákona o Ústavním soudu jako soudkyni zpravodajku Miladu Tomkovou.

IV. Díkce napadeného ustanovení

15. Ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, zní (napadená část je vyznačena tučně):

„Jestliže v době osvojení byl osvojitel, některý z osvojitelů nebo osvojenec státním občanem České republiky, uznávají se cizí rozhodnutí o osvojení v České republice, jestliže se to nepříčí veřejnému pořádku a nebrání tomu výlučná pravomoc českých soudů **a osvojení by bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva.** Pro řízení o uznání platí ustanovení § 16 odst. 2.“

V. Předpoklady meritorního posouzení návrhu

16. Ústavní soud je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

VI. Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

17. Ústavní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda napadené ustanovení bylo přijato a vydáno ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

18. Z příslušných sněmovních tisků, údajů o průběhu hlasování a vyjádření komor Parlamentu plyne, že návrh zákona Poslanecká sněmovna řádně schválila na své schůzi konané dne 9. 11. 2011 (usnesení č. 840). Senát poté na své schůzi konané dne 25. 1. 2012 návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 491). Prezident republiky návrh zákona podepsal dne 13. 2. 2012 a po podpisu předsedou vlády byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 35 pod č. 91/2012 Sb. Zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, v jehož § 63 odst. 1 je obsažena část napadená posuzovaným návrhem, byl tedy přijat ústavně předepsaným postupem, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

VII. Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení

19. Ustanovení § 63 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém upravuje podmínky uznání cizího rozhodnutí o osvojení, pokud byl v době osvojení některý z osvojitelů nebo osvojenec státním občanem České republiky. Návrh směřuje proti té části uvedeného ustanovení, která jako jednu z podmínek uznatelnosti cizího rozhodnutí o osvojení stanoví přípustnost osvojení podle hmotněprávních ustanovení českého práva. Uznat lze tudíž pouze takové cizí rozhodnutí, které by mohl vydat český soud, aplikoval-li by § 794 a násl. občanského zákoníku. Relevantní z hlediska věci, z níž vzešel posuzovaný návrh, je pak

zejména § 800 občanského zákoníku, podle kterého se osvojiteli mohou stát manželé nebo jeden z manželů, přičemž výjimečně může osvojit i jiná osoba.

20. Ze skutečnosti, že krajský soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části zákona o mezinárodním právu soukromém, nikoli občanského zákoníku, je patrné – a návrhovaatel to výslovně připouští – že v samotném neumožnění osvojení dítěte (společně) registrovanými partnery neústavnost nespátřuje. Podstatou posuzovaného návrhu je tedy úvaha, že ústavnímu pořádku odporuje (s výjimkou výhrady veřejného pořádku a výlučné pravomoci soudů České republiky) požadavek trvat na respektování vlastních pravidel pro osvojování i při rozhodování o uznání cizozemského rozhodnutí, kde byl osvojitelem občan České republiky. Takový názor Ústavní soud nesdílí.

21. Česká republika je svrchovaný stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zdrojem jehož veškeré moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy), případně přímo (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Jedním z definičních znaků a základních projevů svrchovanosti státu je přitom výkon jurisdikce ve vztahu k událostem a osobám na svém výsostném území [viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci jurisdikčních imunit (*Německo proti Itálii*) ze dne 3. 3. 2012, odst. 57]. Z této jurisdikce existují výjimky, které nicméně typicky mívají svůj původ v suverenitě jiného státu, resp. v zásadě svrchované rovnosti států.

22. Je pravda, že celá řada činností ve vnějším světě má určitý přeshraniční, mezinárodní prvek, na což se Česká republika rozhodla reagovat mezinárodními smlouvami i vnitrostátním právem mimo jiné tak, že umožňuje či přikazuje českým soudům za určitých okolností aplikovat v těchto věcech právo cizího státu, případně právě tak, že dokonce umožňuje uznat rozhodnutí orgánu cizího státu a přiznat mu tím na svém území v zásadě stejné účinky, jako by šlo o rozhodnutí vydané českými orgány veřejné moci.

23. To, zda Česká republika uznání rozhodnutí orgánu cizího státu vůbec umožňuje, za jakých podmínek a jakým způsobem, závisí na celé řadě faktorů. Z formálního hlediska může hrát roli povaha práv a povinností, o nichž bylo předmětným aktem rozhodnuto, státní příslušnost dotčených osob či to, v jakém státě byl akt vydán. Materiálně mohou tato kritéria mít svůj původ krom jiného také v tom, jaký význam stát určitým právům a povinnostem přikládá, případně v kulturní a právní blízkosti jednotlivých států či v možnosti vyjednat s nimi reciproční podmínky. Výsledkem je, že některá cizozemská rozhodnutí jsou uznávána v podstatě automaticky, jiná podléhají zvláštnímu uznávacímu řízení a některá uznat nelze vůbec. I na rozhodnutí, jejichž uznání se typově připouští, může přitom stát (nezaváže-li se smluvně jinak) pro účely uznání klást určité požadavky, jako např. soulad s českým veřejným pořádkem nebo, jak je tomu v nyní posuzovaném případě, soulad s „hmotněprávními ustanoveními českého práva“ (který ostatně může s požadavkem na soulad s veřejným pořádkem často splývat).

24. Podmínka plynoucí z napadeného ustanovení, tedy soulad s hmotněprávními ustanoveními českého práva, je ve své podstatě kompromisním řešením, jež sice umožňuje přiznat vnitrostátní účinky cizozemskému rozhodnutí týkajícímu se i českých občanů, kterým si však český zákonodárce rozhodl ponechat slovo ohledně toho, kdo a za jakých podmínek může být v České republice při absenci specifické mezinárodní smlouvy považován za osvojitele. Nejde tak o nic jiného než o typický projev suverenity České republiky na vlastním území v podobě nepřiznání primátu vnitrostátního práva cizího státu nad právem českým. Ústavní pořádek neobsahuje nic, čím by zákonodárce v tomto směru omezoval. Zejména rozhodnutím vnitrostátních orgánů cizích států nepřiznává žádné speciální postavení v tom směru, že by přikazoval přiznat jim stejné účinky, jako by šlo o rozhodnutí orgánů českých, ačkoli by taková rozhodnutí v České republice vůbec ani nemohla být vydána. Tak výrazné omezení vlastního zákonodárce ve prospěch zákonodárce cizího by přitom v ústavním pořádku muselo být stanoveno explicitně a jednoznačně.

25. Argumentuje-li navrhovatel čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud připomíná, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 197/79 SbNU 229; 44/2016 Sb.) uvedl, že český právní řád poskytuje speciální status institutu manželství, a to i pro účely osvojení. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.) k tomu dodal, že neexistuje základní právo na osvojení dítěte a negativním rozhodnutím ve věci osvojení nemůže být porušeno ani právo na rodinný život. Jak Ústavní soud dále uvedl, ze zákonné úpravy je patrné, že zákonodárce v otázce osvojení preferuje manželský vztah, stanoví-li, že osvojiteli se mohou stát manželé, resp. jeden z manželů, výjimečně jiné osoby, což Ústavní soud označil za ústavně konformní a odpovídající mezinárodním závazkům České republiky. Na tomto závěru Ústavní soud setrvává i nadále, přičemž opětovně poznamenává, že napadená úprava neklade na uznání cizozemských rozhodnutí vyšší nároky, než jsou kladeny na samotná osvojení podle českého práva.

26. Proto není namístě ani navrhovatelova argumentace nezbytností uznat takřka za každou cenu „faktickou“ životní realitu. Možnost či nemožnost uznat „faktickou“ životní realitu (umožněním osvojit či uznáním osvojení) totiž plyne přímo z úpravy v občanském zákoníku. Ustanovení § 800 občanského zákoníku neumožňuje společné osvojení registrovanými partnery, ať je faktická realita jejich života jakákoli (přičemž i navrhovatel tuto skutečnost shledává ústavně konformní). Nyní napadené ustanovení v tomto ohledu vůbec nic nemění, pouze stanoví, že stejná pravidla platí i pro uznání cizozemského osvojení, tedy že „faktická realita“ života v cizím státě nenabývá oproti téže realitě v České republice žádného speciálního významu. Ústavnímu soudu není zřejmé, proč by faktická realita života v zahraničí musela mít vyšší hodnotu než faktická realita života na území České republiky.

27. Smyslem a jediným relevantním důsledkem nyní napadené úpravy je, že v určitých případech nastává nemožnost uznání reality „právní“ ve smyslu reality vnitrostátního práva jiného státu. Jak už ovšem bylo řečeno, ústavní pořádek vnitrostátnímu právu cizích států, není-li smluvně ujednáno jinak, v tomto ohledu žádné zvláštní výsady na území České republiky nepřiznává. Smí-li zákonodárce stanovit pravidla pro osvojení, zásadně také může bránit tomu, aby tato pravidla byla „obcházena“ prostřednictvím zahraniční právní úpravy, tedy osvojováním českých občanů či českými občany v jiném státě (a to obcházena nikoli pouze účelově, nýbrž např. i v důsledku toho, že případní osvojitelé v zahraničí nějakou dobu žijí).

28. Současné je vhodné zdůraznit, že napadené ustanovení sice brání uznání cizího rozhodnutí o osvojení, tedy tomu, aby takovému rozhodnutí byly přiznány účinky, jako by šlo o rozhodnutí českého orgánu veřejné moci, to však neznamená, že by stát do života dětí či registrovaných partnerů, kteří je dle práva cizího státu osvojili, jakkoli aktivně zasahoval (srov. obdobně bod 35 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/15). Stejně tak koneckonců stát nezasahuje do života celé řady rodin, které Českou republiku navštěvují, aniž by si jejich členové nechávali své vzájemné vztahy u českých orgánů jakýmkoli způsobem stvrdit. Jinak řečeno, napadené ustanovení brání v některých případech tomu, „přetavit“ realitu vnitrostátního práva jiného státu v realitu práva českého, to ovšem neznamená, že by tato realita nebyla v každodenním životě reflektována. Z návrhu krajského soudu se ostatně podává, že děti, o jejichž osvojení ve věci, z níž vzešel posuzovaný návrh, jde, mají již třináct let a Českou republiku pravidelně navštěvují na Vánoce, Velikonoce i během letní dovolené. Z návrhu ani z příloženého spisu krajského soudu se nejeví, že by za celou tu dobu došlo k jakýmkoli problémům plynoucím z toho, že rozhodnutí soudu státu New Jersey o osvojení nebylo v České republice uznáno. Jde-li o případné budoucí důsledky neuznání osvojení, ze spisu krajského soudu je patrné, že jde vesměs o hypotetické obavy ekonomické povahy.

29. Ústavnímu soudu je známo, že Evropský soud pro lidská práva (podle kterého pod rodinný život dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod spadají i faktické

vztahy mezi osobami, které jsou dlouhodobé a stálé, aniž by formálně šlo o vztahy příbuzenské nebo o manželství či o vztahy formálně státem uznané) považuje v některých případech za relevantní i to, zda byl faktický rodinný život také právně uznán (viz např. rozsudek velkého senátu ve věci *X a další proti Rakousku* ze dne 19. 2. 2013 č. 19010/07, § 145). Zároveň však Ústavní soud podotýká, že Evropský soud pro lidská práva dosud neshledal, že by neuznání cizozemského rozhodnutí o společném osvojení registrovanými partnery bylo v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

30. Otázkou uznání osvojení se Evropský soud pro lidská práva zabýval v řadě případů, porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod však shledal pouze v případech s podstatně odlišným právním i skutkovým základem. Tak např. ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* (rozsudek ze dne 28. 6. 2007 č. 76240/01) sice shledal porušení čl. 8 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v neuznání rozhodnutí o osvojení v cizím státě, šlo ovšem o případ osvojení jednou osobou (což Evropský soud pro lidská práva považoval za významné z hlediska celoevropského konsenzu na připuštění tohoto typu osvojení) za situace, kdy lucemburské soudy bez odůvodnění změnily svou dosavadní praxi. Ve věcech *Mennesson proti Francii* (rozsudek ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11) a *Labassee proti Francii* (rozsudek ze dne 26. 6. 2014 č. 65941/11) šlo o manželské páry, které si pořídily děti cestou náhradního mateřství v jiném státě, přičemž Evropský soud pro lidská práva založil svůj závěr o porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na tom, že Francie neuznala ani vztah mezi dětmi a biologickým rodičem. Opět nejde o případy, jejichž závěry by mohly být použitelné pro nyní posuzovanou věc.

31. Evropský soud pro lidská práva tedy ve vztahu k uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení dosud řešil spíše určité specifické případy, v nichž nastaly okolnosti, které ve svém souhrnu dle jeho názoru vedly k porušení práv garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. To koneckonců odpovídá jeho přístupu k osvojování jako takovému, neboť ustáleně uvádí, že neexistuje žádné obecné právo stát se rodičem nebo počít dítě, přičemž právo stát se rodičem nelze dovodit ani z čl. 8, ani z čl. 12 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dovodit z nich pak nelze ani žádné obecné právo na to, stát se osvojitelem, a nelze tedy dovozovat žádnou povinnost státu umožnit přístup k osvojení (viz např. rozsudek ve věci *Pini a ostatní proti Rumunsku* ze dne 22. 6. 2004 č. 78028/01 a 78030/01, § 140).

32. Ústavní soud nemůže vyloučit, že se náhled Evropského soudu pro lidská práva na některé otázky v budoucnu změní, resp. vyvine. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/15 (bod 36) se nicméně Ústavní soud přihlásil k názoru, že ke změně institutů, které se dotýkají rodiny, manželství či vztahů mezi dospělými a dětmi, je lépe než evropský soudce předurčen národní zákonodárce. Na tomto postoji nehodlá nic měnit ani nyní, přičemž nemíní vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva předbíhat. Zákonodárce je totiž k řešení takových otázek, jakými jsou základní věci člověka jako biologického druhu, jeho života a jeho vztahů, tedy otázek rodiny, rodičovství a manželství, předurčen nejen lépe než Evropský soud pro lidská práva, nýbrž i než Ústavní soud samotný.

33. Právě uvedené platí i pro věci s mezinárodním prvkem. Je-li přitom v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/15 k případné změně institutů, které se dotýkají rodiny, manželství a vztahů mezi dospělými a dětmi, předurčen „národní zákonodárce“, je tím na území a u osob pod jurisdikcí České republiky samozřejmě myšlen zákonodárce český, nikoli zákonodárce cizího státu. Každý stát má svou vlastní historii, kulturu i tempo a směr společenského vývoje. Každý stát má proto i vlastní právní řád, který tyto jedinečnosti reflektuje.

34. Pravidla pro osvojení, resp. uznávání cizozemských rozhodnutí o osvojení jsou pro svůj význam z hlediska života dospělých osob i dětí pravidelně předmětem mezinárodních

smluv, a to jak tzv. smluv harmonizačních (majících za cíl pokud možno sjednocovat právní úpravu na určité žádoucí úrovni), tak koordinačních, tedy upravujících postupy státních orgánů při osvojování dětí z a do ciziny. Pamatuje na to i zákon o mezinárodním právu soukromém (§ 2). Zmínit lze v této souvislosti zejména Českou republikou ratifikovanou Úmluvu o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení, publikovanou sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 43/2000 Sb. m. s. (viz především čl. 23 a násl.), která se ovšem dle svého čl. 2 vztahuje také pouze na dále specifikované osvojování manželi nebo jednou osobou (což je koneckonců plně v souladu s taktéž ratifikovanou Evropskou úmluvou o osvojení dětí, publikovanou sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 132/2000 Sb. m. s., podle níž „zákon bude povolovat osvojení dítěte pouze v případech, že se jedná buď o dvě osoby, žijící v manželském svazku, bez ohledu na to, zda osvojují současně anebo následně, anebo o osobu jedinou“). Osvojení s mezinárodním prvkem, které se uskuteční mimo mezinárodněprávní smluvní rámec, ovšem pochopitelně nemusí požívat stejné právní ochrany jako osvojení realizované podle pravidel těchto smluv.

35. V souvislosti s mezinárodními smlouvami navrhovatel v rámci své argumentace opakovaně poukazuje i na čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a namítá, že napadená úprava soudu neumožňuje v řízení o uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení zkoumat a zohlednit nejlepší zájem dítěte. Lze poznamenat, že navrhovatelova argumentace je v tomto ohledu vnitřně poněkud rozporná, neboť navrhovatel – jak již bylo řečeno – zároveň „plně respektuje“ úpravu přijatou v § 800 občanského zákoníku, která je, slovy navrhovatele, „výsledkem společenské diskuse o společném osvojení nezletilých dětí párem osob stejného pohlaví nebo nesezdaným smíšeným párem“. V duchu této argumentace ovšem § 800 občanského zákoníku „omezuje“ soud v možnostech zohlednit nejlepší zájem dítěte při rozhodování o osvojení úplně stejně, jako to činí nyní napadená úprava při rozhodování o uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení.

36. Zejména však se Ústavní soud prakticky totožným argumentem zabýval již ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/15, jímž zamítl návrh na vyslovení neústavnosti § 72 odst. 1 věty první zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, který spočíval právě i na argumentaci, že „napadené ustanovení zákona neumožňuje individuálně posoudit nejlepší zájem dítěte“ (viz bod 29 citovaného nálezu). Na svém závěru, že tento dopad právní úpravy nezpůsobuje její neústavnost, Ústavní soud ani v nynější věci neshledává důvod nic měnit. Postačí přitom dodat následující.

37. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí (podobný požadavek přímo ve vztahu k rozhodování o osvojování je uveden v čl. 21 Úmluvy o právech dítěte). Zájem dítěte ovšem pochopitelně nemusí být hlediskem jediným či vždy a za každé situace rozhodujícím. Činnost orgánů státu tedy není automaticky v rozporu s předmětným ustanovením jen kvůli tomu, že její výsledek nakonec musel ustoupit jiné hodnotě, či z důvodu neshody na tom, co oním nejlepším zájmem skutečně je. Ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte pak není možné interpretovat tak, že by mělo vést k výhradní pravomoci soudů rozhodovat veškeré věci prizmatem nejlepšího zájmu dítěte, aniž by zákonodárce mohl tomuto rozhodování stanovit určité hranice. Nelze koneckonců přehlížet, že apel čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte míří výslovně i na zákonodárské orgány, z nichž nečiní ve věcech týkajících se dětí jen jakési orgány poradní. Stejně tak nelze přehlížet, že čl. 21 Úmluvy o právech dítěte výslovně stanoví, že o osvojování musí být rozhodováno v souladu se zákonem. Zákonodárce i nadále může ve věcech týkajících se dětí stanovit obecně závazná pravidla včetně těch, od kterých se soud nemůže odchýlit. Platí nicméně, že při jejich přijímání musí mít nejlepší zájem dětí na paměti. Stejně tak jej musí mít na paměti soud, který v mezích zákona rozhoduje individuální případ, čímž zcela naplní i požadavky čl. 36 odst. 1 Listiny.

VIII. Závěr

38. Z uvedených důvodů Ústavní soud návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudců Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka

1. Nesouhlasíme s většinou pléna, která zamítl návrh Krajského soudu v Praze na zrušení § 63 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, (dále jen „ZMPS“) ve slovech „a osvojení by bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva“. Ústavní soud měl podle našeho názoru tuto část ustanovení § 63 odst. 1 ZMPS zrušit. Proto uplatňujeme podle ustanovení § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, odlišné stanovisko. Názor většiny v zamítavém nálezu je založen zejména na argumentaci, že Česká republika je svrchovaný stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zdrojem jehož veškeré moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy), případně přímo (čl. 2 odst. 2 Ústavy), a proto je především na zákonodárci, aby na základě proběhlé společenské diskuse stanovil podmínky pro osvojení, jakož i podmínky pro uznání cizích rozhodnutí o osvojení v České republice. V té souvislosti většina poukázala na nález sp. zn. Pl. ÚS 10/15 ze dne 19. 11. 2015 (N 197/79 SbNU 229; 44/2016 Sb.), podle kterého český právní řád poskytuje speciální status institutu manželství, a to i pro účely osvojování. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 ze dne 14. 6. 2016 (N 110/81 SbNU 729; 234/2016 Sb.) k tomu Ústavní soud dodal, že neexistuje základní právo na osvojení dítěte a negativním rozhodnutím ve věci osvojení nemůže být porušeno ani právo na rodinný život. Jak Ústavní soud dále uvedl, ze zákonné úpravy je patrné, že zákonodárce v otázce osvojování preferuje manželský vztah, stanoví-li, že osvojiteli se mohou stát manželé, resp. jeden z manželů, výjimečně jiné osoby, což Ústavní soud označil za ústavně konformní a odpovídající mezinárodním závazkům České republiky (bod 25). Dále většina poukázala na ustanovení § 800 občanského zákoníku, které neumožňuje společné osvojení registrovanými partnery, ať je faktická realita jejich života jakákoli (přičemž i navrhovatel tuto skutečnost shledává ústavně konformní). Nyní napadené ustanovení v tomto ohledu vůbec nic nemění, pouze stanoví, že stejná pravidla platí i pro uznání cizozemského osvojení, tedy že „faktická realita“ života v cizím státě nenabývá oproti téže realitě v České republice žádného speciálního významu (bod 26). Domníváme se, že však v tom podstata problému není.

2. Východiskem našeho odlišného stanoviska je základní přístup k lidským právům, která chápeme tak, že lidská práva představují nárok jednotlivce vůči všem ostatním. Podle převládající teorie takové právo existuje, pokud „aspekt blaha jednotlivce (jeho zájem) je dostatečným důvodem k tomu, aby jiným lidem vznikla povinnost“ (Raz, J. On the Nature of Rights. Mind: 1984, s. 195). Lidská práva jsou odvozena od těch nejzákladnějších lidských zájmů (potřeb), které představují dostatečný důvod k tomu, aby každému vznikla určitá povinnost. Z pohledu práva ústavního jde však především o práva osob vůči státu, což však na druhé straně neznamená, že by nebyla dotčena, pokud by problém vyplynul ze vztahu mezi soukromými osobami (viz pozitivní závazky státu chránit porušení lidských práv soukromými osobami a tzv. horizontální účinek lidských práv). Lidská práva jsou nedílnou součástí moderních demokratických systémů a představují jeden z korektivů čistě majoritního rozhodování, na kterém postavila svůj názor většina (viz body 21–23). V praxi jsou to často osoby stojící z nějakého důvodu na okraji společnosti, které nejvíce z lidských práv profitují. Příslušníci většiny jsou totiž zpravidla schopni si své zájmy prosadit skrze běžné demokratické procesy. Pro členy různých menšin (v této věci homosexuálně orientované jedince, kteří uzavřeli partnerství v zahraničí) jsou však lidská práva mocným nástrojem, kdy

jejich základní potřeby a zájmy jsou formulovány jako nárok. Bez zakotvení lidských práv by demokracie mohla zdegenerovat do útlaku svých menšin, když by si to většina přála a v demokratickém hlasování to přijala. To je však současně také důvodem, proč lidská práva nemusí být vždy všeobecně přijímána pozitivně. Působí často na ochranu jednotlivců, kteří nejsou oblíbeni. Lidská práva však náleží každému (srov. Kratochvíl, J. In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 5).

3. Klíčové jsou podle našeho názoru čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy, jejichž výkladu se zamítavý nálezk překvapivě v podstatě vůbec nevěnuje a pouze je „odbývá“ velmi stručným poukazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/15 a sp. zn. Pl. ÚS 7/15. V té souvislosti se většina nezabývala podrobnějším výkladem čl. 10 odst. 2 Listiny ve vztahu k zásahu státu do soukromého a rodinného života. Důležitým je výklad práva na ochranu rodiny, které je Listinou specifikováno v čl. 32. Jeho odstavce prvního stanoví, že „rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona“, se však podle čl. 41 odst. 1 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Proto ty aspekty práva na rodinný život (včetně osvojení), které spadají pod silnější ochranu čl. 8 Úmluvy, je třeba chránit skrze obecnou ochranu rodinného života v čl. 10 odst. 2 Listiny, aby byla zachována dostatečná míra ochrany tohoto základního práva (Kratochvíl, J. In: Bartoň, M. a kol. Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 298). Právo na respektování rodinného života se aplikuje na rodinné vztahy a předpokládá tedy existenci rodiny [srov. rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) ve věci *Marckx proti Belgii* ze dne 13. 6. 1979 č. 6833/74, § 31], přičemž existence rodiny je otázkou faktickou, záležející „na skutečné existenci blízkých osobních vazeb v praxi“ (rozsudek velkého senátu *K. a T. proti Finsku* ze dne 12. 7. 2001 č. 25702/94, § 150). Rodina je jedním z nejstabilnějších společenských útvarů, který socializuje své příslušníky; je to sociální skupina plnící funkci výchovného prostředí, jež formuje postoje dítěte k sobě samému, k jeho blízkým a ke světu. Pro rodiče pak rodina znamená možnost mít děti, tedy zajistit biologickou kontinuitu svému rodu a předávat své hodnoty a zkušenosti dalšímu pokolení. Rodina je institutem tradičním, avšak stále relevantním. Přesnější definice rodiny v českém právním řádu chybí zejména vzhledem k výkladové volnosti aplikační praxe, neboť obsah pojmu rodina se po stránce kvantitativní i kvalitativní mění a vyvíjí. Rodina je tvořena sociálními vztahy různých druhů a stupňů. Základem rodiny je zpravidla vztah mezi manžely nebo vztah mezi mužem a ženou žijícími v nesezdaném soužití. Následující složkou rodiny jsou vztahy mezi rodiči a dětmi. Tomu odpovídá i pojetí čl. 23 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.): „Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti.“ V odstavci 2 téhož ustanovení se stanoví, jak vzniká rodina: „Uznává se právo mužů a žen uzavřít v přiměřeném věku sňatek a založit rodinu.“ Tato formulace nepředpokládá, že by mohly sňatek uzavírat a rodinu zakládat osoby téhož pohlaví. Naproti tomu čl. 9 Listiny základních práv Evropské unie obsahuje širší formulaci, v níž není zmínka o mužích a ženách a odkazuje na vnitrostátní zákony. Ve vysvětlivkách s poukazem na další vývoj v Evropě se uznávají jiné způsoby k založení rodiny než svazek muže a ženy a nezakazuje se ani nepřikazuje založit status svazku osob stejného pohlaví (srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 498). Dále se za rodinné vztahy považují i sourozenecké a další příbuzenské vztahy či vztahy plynoucí z náhradní rodinné péče. Jako rodinné vztahy při širší interpretaci mohou být vnímány i další vztahy mezi blízkými osobami závislými na sobě výživou, u nichž však již existence rodinného života není předpokládána, ale bude záviset na všech okolnostech posuzovaného případu, zda mezi osobami existují skutečně „blízké“ osobní vztahy. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v souladu se společenským vývojem pojem rodinný život rozšířila i na jiné vztahy než ty z formálně uzavřeného manželství nebo příbuznosti. Tedy na

osoby žijící spolu bez formálně uzavřeného sňatku i na partnerské vztahy mezi osobami stejného pohlaví. Při posuzování, zda takový vztah je základem rodinného života, ESLP posuzuje řadu faktorů „včetně toho, zda pár žije společně, délku jejich vztahu, a zda ukázaly svou oddanost jeden druhému tím, že mají společné děti, nebo jiným způsobem“ (srov. rozsudek velkého senátu *X, Y a Z proti Spojenému království* ze dne 22. 4. 1997 č. 21830/93, § 36, dále rozsudek ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku* ze dne 24. 6. 2010 č. 30141/04, § 93–94, v němž s odkazem na „rychlý vývoj společenských postojů k homosexuálním párům“ uvedl, že vztah dvou osob stejného pohlaví žijících ve stabilním *de facto* partnerském vztahu bude napříště, stejně jako je tomu u osob opačného pohlaví, spadat pod pojem „rodinný život“; v návaznosti na to rozsudek velkého senátu ve věci *Vallianatos a ostatní proti Řecku* ze dne 7. 11. 2013 č. 29381/09, 32684/09, dovodil v obdobné situaci, že při zohlednění změn společenského vnímání občanských svazků neexistuje jen jediný způsob, jak vést soukromý či rodinný život.). Za splnění uvedených podmínek proto také u stabilních stejnopohlavních párů žijících ve společné domácnosti budou naplněny znaky rodinného života. Rodinný život spočívá v udržování a rozvíjení vzájemných citových, morálních a sociálních vazeb mezi nejbližšími osobami. Rodinný život je podle čl. 10 odst. 2 Listiny chráněn před zásahy státu, podle čl. 32 Listiny pak je stát povinen i k aktivní podpoře rodiny, rodičovství a mateřství a k jejich ochraně, stejně jako k zvláštní ochraně dětí a mladistvých.

4. Ústavní soud ve své judikatuře akceptuje ochranu tradiční rodiny jako legitimní cíl [viz např. nález ze dne 19. 11. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 10/15 (N 197/79 SbNU 229, 44/2016 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 7/15, zejména bod 37]. Zájem ochrany tradiční rodiny, byť je obecně silným legitimním zájmem, není však podle našeho názoru schopen převážit veškeré protichůdné zájmy. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/15 (srov. body 40–47) Ústavní soud neshledal tento důvod dostatečným pro ospravedlnění odlišného zacházení s registrovanými partnery při osvojování dětí.

5. Ústavní soud již také konstatoval, že osoby žijící v registrovaném partnerství mají nesporné právo na ochranu soukromí, a to v jeho vnitřním i vnějším pojetí. Tato ochrana a její respektování státem však nemůže být zcela naplněna, bude-li i nadále docházet ke stigmatizaci těchto osob tím, že zákon vylučuje, aby se tyto osoby ucházely o osvojení dítěte. Obsahem práva na soukromí je totiž i zajištění prostoru pro rozvoj a realizaci osobnosti, a zahrnuje proto i „garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování o sobě samém, včetně rozhodování o uspořádání vlastního života“ (Wagnerová, E. 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. 281–282). Jsme proto přesvědčeni o tom, že napadeným zákonným ustanovením, kterým byla jedna skupina osob (registrovaní partneři) nedůvodně vyloučena z možnosti osvojení dětí, dochází ve svých důsledcích k zásahu do jejich lidské důstojnosti a k porušení jejich práva na ochranu soukromého života (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 7/15, bod 49, byť se týkal osvojení jen jedním partnerem).

6. Podstata nyní rozhodované věci totiž nespočívá v tom (jak většina pléna nepřilíš korektně tvrdí), že by návrhvatel požadoval, aby „faktická realita života v zahraničí musela mít vyšší hodnotu než faktická realita života na území České republiky“ (bod 26). Ve skutečnosti totiž nejde o nic jiného než o akceptaci již existujícího právního (nikoliv jen faktického!) stavu i právním řádem České republiky. Zrušením napadené části zákonného ustanovení by se proto Ústavní soud nestal aktivistickým a posouvajícím legalizaci osvojování dětí registrovanými partnery, nýbrž došlo by pouze k „narovnání“ již existujícího právního stavu i v našich podmínkách. Nic více, ale ani nic méně. Připomínáme také, že pořád by zůstala zachována pojistka proti zneužití či obcházení institutu osvojení prostřednictvím výhrady veřejného pořádku, která by v zákoně zůstala a umožnila by obecnému soudu i nadále neuznat cizí rozhodnutí o osvojení.

7. Rovněž nesouhlasíme s tím, že by Ústavní soud měl domýšlet motivaci navrhovatelů v původním řízení a *a priori* ji odmítat jako pouze hypotetické obavy (bod 28). Okamžikem, kdy obecný soud podá návrh na zrušení zákonného ustanovení nebo jeho části k Ústavnímu soudu a jsou splněny podmínky řízení, se totiž zcela stírá rozdíl mezi přezkumem prováděným v rámci konkrétní a abstraktní kontroly norem. Domníváme se proto, že když navrhovatelé podali návrh k obecnému soudu, měli pro to svoje důvody, které by Ústavní soud neměl zpochybňovat, jelikož pouze navrhovatelé sami vědí, zda „realita vnitrostátního práva jiného státu“ skutečně je, či není dostatečně reflektována v realitě práva českého.

8. Většina se také v zamítavém nálezu nevypořádala s nálezem ze dne 29. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 3226/16 (N 116/85 SbNU 879) vydaným ve věci uznání cizozemského rozhodnutí o náhradním rodičovství, v němž byla řešena problematika uznání rozhodnutí cizího státu o rodičovství dvou osob stejného pohlaví. Ústavní soud v tomto nálezu vyslovil, že v případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě. Neuznání cizího rozhodnutí, kterým bylo určeno rodičovství k dítěti dvou osob stejného pohlaví v situaci, kdy už rodinný život byl mezi nimi fakticky i právně konstituován formou náhradního mateřství, z důvodu, že české právo neumožňuje rodičovství dvou osob stejného pohlaví, je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte chráněným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče.

9. Problematikou fakticity rodinněprávních vztahů se Ústavní soud zabýval i v nálezu sp. zn. II. ÚS 485/10 ze dne 13. 4. 2010 (N 82/57 SbNU 93), ve kterém dovodil, že při rozhodování o neexistenci opravdového zájmu rodičů o děti musí soud především posoudit, zda, popř. jaký mají rodiče skutečný vnitřní vztah k dětem, přičemž je třeba zohlednit nejen vnější projevy rodičů vůči dětem a vůči orgánům ve věci rozhodujícím, ale také jejich snahu a možnosti, sociální poměry, schopnosti jejich sociální orientace a stupeň jejich inteligence a vzdělání.

10. Naproti tomu většina, aniž by se vypořádala s touto vlastní judikaturou Ústavního soudu, jen v jednom odstavci uvedla, že proto není namístě ani navrhovatelova argumentace nezbytností uznat takřka za každou cenu „faktickou“ životní realitu. Možnost či nemožnost uznat „faktickou“ životní realitu (umožněním osvojit či uznáním osvojení) totiž plyne přímo z úpravy v občanském zákoníku. Ustanovení § 800 občanského zákoníku neumožňuje společné osvojení registrovanými partnery, ať je faktická realita jejich života jakákoli (přičemž i navrhovatel tuto skutečnost shledává ústavně konformní). Nyní napadené ustanovení v tomto ohledu vůbec nic nemění, pouze stanoví, že stejná pravidla platí i pro uznání cizozemského osvojení, tedy že „faktická realita“ života v cizím státě nenabývá oproti téže realitě v České republice žádného speciálního významu. Ústavnímu soudu není zřejmé, proč by faktická realita života v zahraničí musela mít vyšší hodnotu než faktická realita života na území České republiky (bod 26).

11. K čl. 8 Úmluvy pak většina jen stručně odkázala na rozsudky ve věcech *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* (rozsudek ze dne 28. 6. 2007 č. 76240/01), *Mennesson proti Francii* (rozsudek ze dne 26. 6. 2014 č. 65192/11) a *Labassee proti Francii* (rozsudek ze dne 26. 6. 2014 č. 65941/11) s tvrzením, že nejde o případy, jejichž závěry by mohly být použitelné pro nyní posuzovanou věc (bod 30), aniž by je podrobila ucelenému rozboru a zhodnocení. V následujícím bodě již jen v podstatě konstatovala, že Evropský soud pro lidská práva ve vztahu k uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení dosud řešil spíše určité specifické případy, což podle názoru většiny koresponduje s tím, že neexistuje žádné obecné

právo stát se rodičem nebo počít dítě, přičemž nelze dovodit ani žádné obecné právo na to, stát se osvojitelem, a nelze tedy dovozovat žádnou povinnost státu umožnit přístup k osvojení.

12. Podrobí-li se relevantní judikatura ESLP příčinnému rozboru, nelze jen ve shodě s většinou konstatovat, že neexistuje žádné obecné právo stát se rodičem nebo počít dítě, že právo stát se rodičem nelze dovodit ani z čl. 8, ani z čl. 12 Úmluvy a že z Úmluvy nelze dovodit ani žádné obecné právo na to, stát se osvojitelem, a nelze tedy dovozovat žádnou povinnost státu umožnit přístup k osvojení, ale je z ní třeba dovozovat zejména povinnost států uznat v souladu se zákonem založené právní rodičovství v zahraničí, a to ať už vzniklé na základě osvojení (*Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 122–132), či surogátního mateřství (*Mennesson proti Francii*, § 100, a *Labassee proti Francii*, § 79).

13. Z toho vyplývá, že za určitých okolností může existovat pozitivní závazek státu umožnit vytvoření a rozvoj rodinných vztahů. Podle ustálené judikatury ESLP rodinný život podle čl. 8 Úmluvy mezi dospělou osobou a dítětem může vzniknout nejen v případě, že dospělá osoba je státem uznaným matrikovým rodičem, ale i v případě existence vztahu rodič a dítě *de facto* v každodenní realitě. Judikatura ESLP zřetelně zdůrazňuje, že v případě, že mezi osobami rodinný život již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být stanoveny právní záruky, které umožňují integraci dítěte v rodině. Podle ESLP je důležité, aby faktický rodinný život byl právně uznán, a proto důležitost právního uznání rodinného života *de facto* zdůraznil v mnoha věcech (jako je např. rozsudek velkého senátu ve věci *X. a další proti Rakousku* ze dne 19. 2. 2013 č. 19010/07, § 145, *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 119, nebo *Eski proti Rakousku* ze dne 25. 1. 2007 č. 21949/03, § 39, či *Emonet a ostatní proti Švýcarsku* ze dne 13. 12. 2007 č. 39051/03, § 63–64). Současně ESLP ochranu rodiny akceptuje jako legitimní cíl (viz rozsudek ve věci *X. a další proti Rakousku*, § 138). Ve věci *Moretti a Benedetti proti Itálii* (rozsudek ze dne 27. 4. 2010 č. 16318/07, § 61) ESLP shledal porušení práva na respektování rodinného života stěžovatelů, když jim státní orgány neumožnily osvojit si dítě, které měli v péči, a našly pro něj jinou adoptivní rodinu. ESLP dále shledal nepřípustným, byl-li v případě osvojení druhým rodičem zrušen právní vztah k prvnímu rodiči (*Emonet a ostatní proti Švýcarsku*). ESLP shledal existenci rodinného života mezi adoptivní matkou a dítětem, které spolu žily a tvořily domácnost, byť stát neuznával, že matka je matrikovým rodičem, a stanovil povinnost uznat individuální osvojení matkou v cizině, i když právní řád státu individuální osvojení neumožňoval (rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 117). ESLP dále uznal osvojení mnichem v cizině, i když právní řád státu mnichům osvojení nepovoloval (rozsudek ve věci *Négrépontis-Giannisis proti Řecku* ze dne 3. 5. 2011 č. 56759/08). Ve všech těchto případech ESLP považoval za klíčové, že jde o právní uznání již fakticky existující rodinné vazby. Obdobně ESLP neměl pochyb o existenci rodinného života *de facto* mezi rodiči a dítětem získaným skrze náhradní mateřství, byť daný stát opět tento vztah právně neuznával (*Mennesson proti Francii*, § 45). Podle ESLP totiž je zřejmé, že v tomto případě objednatelský pár působí jako rodiče formou surogátního mateřství získaných dětí od jejich narození a všichni čtyři spolu žijí způsobem, který je k nerozeznání od rodinného života v obvyklém slova smyslu. V rozsudku *Mennesson proti Francii* (§ 96 a 99) shledal ESLP rozpor s nejlepším zájmem dítěte narozeného náhradní matce i z důvodu, že neuznaný rodič byl zároveň biologickým rodičem (srov. Grochová, M. Přístup k rodičovství v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. In: *Jurisprudence. Wolters Kluwer ČR*, a. s., roč. 2018, č. 3, s. 26–40).

14. ESLP rovněž shledal diskriminací na základě sexuální orientace, pokud stát nepovolil párům stejného pohlaví osvojení druhým rodičem („second parent adoption“, „l'adoption coparentale“), povolil-li je nesezdaným párům různého pohlaví (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3226/16). Podle ESLP může existovat rodinný život mezi stejnopohlavními páry stejně jako mezi heterosexuálními páry (rozsudek ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku* ze dne

24. 6. 2010 č. 30141/04, § 94; shodně například také rozsudek ve věci *Oliari a další proti Itálii* ze dne 21. 7. 2015 č. 18766/11, § 103; srov. i rozsudek velkého senátu ve věci *Vallianatos a ostatní proti Řecku* ze dne 7. 11. 2013 č. 29381/09, 32684/09). V rozsudku ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku* ESLP shledal, že z Úmluvy nevyplyvá povinnost, aby stát umožnil uzavření svatby mezi stejnopohlavními páry, nedošlo proto k porušení Úmluvy. Z čl. 12 Úmluvy totiž nevyplyvá povinnost zpřístupnit sňatky i stejnopohlavním párům. ESLP však konstatoval, že vztahy osob stejného pohlaví nespádají pouze pod pojem „soukromý život“, ale rovněž pod pojem „rodinný život“ podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy, a to v případě, kdy páry stejného pohlaví spolu žijí ve stabilním *de facto* partnerství (§ 90–95). V návaznosti na to rozsudek velkého senátu ve věci *Vallianatos a ostatní proti Řecku* dovodil, že při zohlednění změn společenského vnímání občanských svazků neexistuje jen jediný způsob, jak vést soukromý či rodinný život. Lze tedy uzavřít, že v těchto rozhodnutích ESLP shledal, že stejnopohlavní pár ve stabilním svazku, který spolu sdílí společnou domácnost, spadá pod pojem „rodinný život“ podle čl. 8 Úmluvy.

15. V této souvislosti musíme především poukázat na rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*. Tento případ se týkal odmítnutí uznání osvojení, byť šlo o osvojení jednou osobou, v zemi původu osvojitelky, přičemž lucemburské právo takovou adopci nepovolovalo. K osvojení dítěte došlo v souladu se zákonem v Peru a nebylo uznáno proto, že v Lucembursku mohli dítě osvojit pouze manželé (tedy podobně, jako je tomu v České republice). ESLP neshledal žádné ospravedlnění pro nemožnost uznání osvojení osamělou osobou, které proběhlo zákonným způsobem v zahraničí. Shledal, že takový postup by nebyl v souladu s požadavkem jednat tak, aby se existující vztahy mezi dítětem a rodičem mohly rozvíjet, což je princip, který byl v judikatuře ESLP opakovaně vyjádřen. Z citovaného rozhodnutí plyne, že nelze připustit, aby „kolizní normy převážily nad sociální realitou a nad situací dotčených osob, jen aby byly aplikovány limity, které národní právo stanoví pro osvojení“ (§ 134).

16. Případy *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku* a *Mennesson proti Francii* a *Labassee proti Francii* ESLP posuzuje jak prizmatem práva na respektování rodinného života všech zúčastněných (rodičů i dětí), neboť jsou ve hře již existující *de facto* právní vazby (*Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 117; *Mennesson proti Francii*, § 46; *Labassee proti Francii*, § 37), tak také prizmatem práva na respektování soukromého života dětí. Právě uvedené závěry mohou naznačovat, jakým směrem by se mohla judikatura vyvíjet i ve vztahu k uznání společného osvojení dítěte nesezdanými páry či osvojení stejnopohlavními páry, avšak s podmínkou, že by existovaly *de facto* rodinné vztahy, neboť pouze ty lze řadit pod pojem rodinného života. ESLP pak kritizoval mechanickou aplikaci právních předpisů a nedostatečné zohlednění nejlepšího zájmu dítěte v konkrétní situaci i v dalších případech (v poslední době např. rozsudek ve věci *Gözüm proti Turecku* ze dne 20. 1. 2015 č. 4789/10, § 50–51; či rozsudek ve věci *Penchevi proti Bulharsku* ze dne 10. 2. 2015 č. 77818/12, § 71; z dřívější doby viz např. rozsudek ve věci *Zaunegger proti Německu* ze dne 3. 12. 2009 č. 22028/04, § 58–60; a *Anayo proti Německu* ze dne 21. 12. 2010 č. 20578/07, § 67 a 71).

17. Nelze souhlasit se závěrem většiny v bodě 37, že nejlepší zájem dítěte zaručený čl. 3 Úmluvy o právech dítěte musí v posuzovaném případě ustoupit jiné hodnotě, tedy politické úvaze zákonodárce.

18. Vždyť Ústavní soud ustáleně judikuje, že při každém soudním rozhodování dotýkajícím se dítěte je nutné zvažovat nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko [srov. nálezný Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2344/18 ze dne 31. 12. 2018 (N 205/91 SbNU 611)]. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Ustanovení čl. 21 Úmluvy

o právech dítěte dokonce vyžaduje, aby státy (smluvní strany Úmluvy) zabezpečily, aby se v souvislosti s rozhodováním o osvojení „v první řadě bral do úvahy zájem dítěte“. Ústavní soud ve své judikatuře dlouhodobě zdůrazňuje nutnost zohlednění nejlepšího zájmu dítěte při jakékoli činnosti týkající se dítěte, včetně soudního rozhodování [viz např. nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.); nález ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 29; nález ze dne 15. 10. 2014 sp. zn. IV. ÚS 3305/13 (N 193/75 SbNU 177); nález ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 1506/13 (N 110/73 SbNU 739) či nález ze dne 13. 7. 2011 sp. zn. III. ÚS 3363/10 (N 131/62 SbNU 59)].

19. Zásadu nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte Ústavní soud vykládá v souladu s postojem Výboru pro práva dítěte takto: Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Podle Výboru OSN pro práva dítěte je „koncept nejlepšího zájmu dítěte flexibilní a adaptabilní. Měl by být přizpůsoben a definován individuálně s ohledem na specifickou situaci, v níž se dítě či děti, jichž se věc týká, nachází, přičemž pozornost by měla být věnována jejich osobním poměrům, situaci a potřebám. Při individuálních rozhodnutích musí být nejlepší zájem dítěte hodnocen a stanoven ve světle specifických okolností konkrétního dítěte“ (nález sp. zn. I. ÚS 1506/13, body 22–24).

20. Podle autoritativního výkladu Výboru pro práva dítěte „vždy, když je činěno rozhodnutí s dopadem na konkrétní dítě, ... musí rozhodovací proces zahrnovat posouzení možného dopadu (negativního nebo pozitivního) rozhodnutí na dotčené dítě ... z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, že [nejlepší zájem dítěte] byl vzat v potaz“ [Obecný komentář č. 14 Výboru pro práva dítěte – o právu dítěte na to, aby jeho nejlepší zájmy byly předním hlediskem (General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as primary consideration) z 29. 5. 2013, CRC/C/GC/14, § 6, obdobně § 29] – srov. nález sp. zn. I. ÚS 3226/16.

21. Obdobně i judikatura ESLP zdůrazňuje, že soudy se musí nejlepším zájmem dítěte zabývat a posoudit jej v dané konkrétní situaci, rozhodují-li ve věci s dopadem na dítě (viz např. rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 135; či *Mennesson proti Francii*, § 93; *Anayo proti Německu*, § 71; *Gözümleri proti Turecku*, § 50–51; či *Penchevi proti Bulharsku*, § 71). Z této judikatury ESLP (stejně jako z judikatury Ústavního soudu – srov. nález sp. zn. I. ÚS 3226/16) jasně vyplývá, že v případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě.

22. Zhodnotí-li se bez předsudků výše uvedená judikatura ESLP, tak přesto, že se ESLP dosud výslovně nezabýval problematikou uznávání osvojení dítěte stejnopohlavním párem v zahraničí, je třeba ji na posuzovanou právní úpravu aplikovat. Podle ESLP je-li vztah právního rodičovství založen v jednom státě, mají mít smluvní strany povinnost takový právní vztah uznat, existují-li zároveň také faktické rodinné vazby mezi právním rodičem a dítětem a je-li takový postup v nejlepším zájmu dítěte. ESLP tedy uznává právo na právní stvrzení vztahů mezi dítětem a rodiči ve státě, jehož jsou občany, byl-li takový vztah právně a také fakticky založen v jiném státě. ESLP ve své rozhodovací praxi dospěl k závěru, že na právní úpravu, která neumožňuje osvojení druhým rodičem u nesezdaných párů, u nichž byl již rodinný život vytvořen, je nutno nahlížet jako na zásah do rodinného života (viz například citovaný rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*). Judikatura ESLP zřetelně zdůrazňuje, že v případě, že mezi osobami rodinný život již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být stanoveny právní záruky, které umožňují integraci dítěte v rodině. Normy mezinárodního práva soukromého by neměly mít přednost před sociální realitou a nejlepším zájmem dítěte, který je prvořadý (rozsudek ve věci *Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku*, § 133). Vazba mezi rodičem a dítětem je zásadním aspektem osobní identity jednotlivce, která požívá ochrany v rámci práva na soukromý život. Odmítá-li stát uznat formální vazbu mezi rodičem a dítětem

založenou v právu jiného státu, podryvá osobní identitu dítěte v dané společnosti a zpravidla bude v rozporu s principem nejlepšího zájmu dítěte (rozsudek ve věci *Mennesson proti Francii*, § 96 a 99). Takový zásah je přitom ospravedlnitelný, pouze sleduje-li legitimní účel a je tomuto účelu přiměřený. Všechny výše uvedené úvahy (tj. existence rodinného života *de facto*, důležitost právního uznání rodinného života, nedostatek důkazů o škodlivosti výchovy stejnopohlavními páry atd.) značně zpochybňují proporcionalitu absolutního zákazu osvojení stejnopohlavními partnery žijícími v registrovaném partnerství.

23. Současná právní úprava, konkrétně § 63 odst. 1 věta první ZMPS ve spojení s § 800 občanského zákoníku, neumožňuje na českém území uznat rozhodnutí jiného státu o společném osvojení nezletilých dětí osobami, které nejsou manželé, resp. jsou osobami žijícími v registrovaném partnerství. Přitom je třeba i podle našeho názoru na jedné straně akceptovat značnou volnost, kterou má zákonodárce při úpravě vztahů mezi stejnopohlavními partnery, když není dáno základní právo na uzavření sňatku či registrovaného partnerství mezi osobami stejného pohlaví, a je proto věcí politického rozhodnutí zákonodárce, zda vůbec a jakým způsobem tento vztah upraví (nález sp. zn. Pl. ÚS 7/15, bod 35). Z tohoto důvodu také plně respektujeme úpravu přijatou v § 800 občanského zákoníku (o kterou se § 63 odst. 1 věta první ZMPS opírá), jež je výsledkem společenské diskuse o společném osvojení nezletilých dětí párem osob stejného pohlaví nebo nesezdaným smíšeným párem a která na území České republiky takové osvojení vylučuje. Na druhé straně v situaci, kdy o takovém osvojení bylo rozhodnuto v cizině, nelze přehlédnout, že úprava v § 63 odst. 1 ZMPS brání českému soudu při rozhodování o uznání rozhodnutí o společném osvojení zkoumat a zohlednit nejlepší zájem dětí ve smyslu čl. 3 a 21 Úmluvy o právech dítěte, které v takto vzniklé rodině řadu let žijí a které mají rodinnou vazbu na území České republiky, na němž se často zdržují.

24. Podle čl. 10 odst. 2 Listiny je každému zaručeno právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do rodinného života, jehož součástí je zejména ochrana existujících rodinných vazeb. Respektování takto pojatého rodinného života zahrnuje závazek státu jednat způsobem umožňujícím normální rozvoj těchto vztahů [viz nález ze dne 1. 3. 2000 sp. zn. II. ÚS 517/99 (N 32/17 SbNU 229)]. Podle našeho názoru je pak třeba prosazovat rovnocenný přístup k sociálnímu, biologickému a právnímu rodičovství, a to i v oblasti pravidel pro osvojení.

25. Z výše uvedené judikatury plyne, že existuje-li již mezi osobami v posuzovaném vztahu rodinný život, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se mezi nimi rodinný život mohl rozvíjet, přičemž musí být stanoveny právní záruky, které umožňují integraci dítěte v rodině. V posuzovaném případě, na základě něhož podal krajský soud návrh na zrušení uvedené části § 63 odst. 1 ZMPS, osvojitelé žijí ve stabilním partnerském vztahu již od roku 2000, přičemž dne 13. 10. 2007 vstoupili do registrovaného partnerství podle práva státu New Jersey (USA), které následně bylo uznáno i na území České republiky. V tomto stabilním partnerském vztahu vychovávají nezletilé děti G. K. L. M. a nezletilé R. K. L. M.

26. Ustanovení § 63 odst. 1 věty první ZMPS brání s poukazem na českou právní úpravu soudům vzít v potaz sociální realitu v projednávané věci a uznat právní existenci rodinných vztahů založených na základě rozhodnutí o osvojení vydaného ve státě New Jersey (USA), v důsledku čehož tyto již založené rodinné vztahy nemohou plně působit právní následky v České republice. Osvojitelé se proto ve svém životě při obvyklých návštěvách u rodičů osvojitele P. M. setkávají s překážkami a osvojeným nezletilým dítětem není přiznána v České republice adekvátní právní ochrana, která by jim i při zdejších pobytech umožnila plně se začlenit do širší adoptivní rodiny. Nelze souhlasit s míněním většiny, že jde jen o případné budoucí důsledky neuznání osvojení a že jde vesměs o hypotetické obavy ekonomické povahy. Podle našeho názoru nejde jen o „obavy ekonomické povahy“, ale

o takovou realitu, neboť jde sice také např. o možnost dědění majetku osvojitelů v České republice apod., ale nejen o to, neboť mohou vyvstat praktické obtíže, které mohou nastat při zranění nebo onemocnění nezletilých dětí v České republice, což je nyní zvláště zvýrazněno v době pandemie SARS CoV-2, kdy při hospitalizaci dětí ve zdravotnickém zařízení by jejich osvojitelé neměli právo na jejich nepřetržitou přítomnost jako zákonných zástupců, popřípadě osoby určené zákonným zástupcem [srov. např. § 28 odst. 3 písm. e) bod 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)], právo na informace o jejich zdravotním stavu (§ 31 odst. 5 zákona č. 372/2011 Sb.) a nemohli by jako „zákonní zástupci“ činit v té souvislosti důležitá rozhodnutí (srov. např. § 35 zákona č. 372/2011 Sb.). Při konkrétní kontrole norem jistě není snad třeba vyčkávat, až tyto situace nastanou.

27. Nelze souhlasit ani s tvrzením většiny, že uvedená zákonná podmínka obsažená v § 63 odst. 1 větě první ZMPS je legitimní z důvodu, že může-li zákonodárce stanovit pravidla pro osvojování, zásadně také může bránit tomu, aby tato pravidla byla „obcházena“ prostřednictvím zahraniční právní úpravy, tedy osvojováním českých občanů či českými občany v jiném státě (a to obcházena nikoli pouze účelově, nýbrž např. i v důsledku toho, že případní osvojitelé v zahraničí nějakou dobu žijí). Není nám zřejmé, čím český občan žijící po dlouhou dobu v cizině s občanem cizího státu obchází právní úpravu (podle tvrzení většiny „nikoli pouze účelově“), pokud jedná jen s cílem právně přípustným způsobem založit rodinu a žít s ní ve státě, kde je tento způsob osvojení legální. V tvrzení většiny je obsažen logický protimluv, neboť podle našeho názoru nelze obcházet právní úpravu bez takového úmyslu jen faktickým soužitím nebo registrovaným partnerstvím podle práva státu (navíc uznaným i v České republice), ve kterém takové osoby trvale žijí. Podle našeho názoru je třeba odlišit situace, kdy osoba žádá o osvojení a kdy žádá o uznání cizího rozhodnutí. V případě žádosti o uznání cizího rozhodnutí by měly soudy především zkoumat, zda v dané věci existují stabilní rodinné vazby mezi právním rodičem a dítětem a zda je takový postup v nejlepším zájmu dítěte, nikoli zda cizí rozhodnutí odpovídá stejnému výsledku, k jakému by v nalézacím řízení za shodných skutkových okolností došel soud, aplikoval-li by § 794 až 831 občanského zákoníku.

28. Přitom vypuštěním podmínky „a osvojení by bylo přípustné i podle hmotněprávních ustanovení českého práva“ by nabyla na významu při rozhodování o uznání cizozemského rozhodnutí další podmínka, zda se uznání „nepříčí veřejnému pořádku“. Při posuzování splnění této podmínky by mohl soud postihnout případné excesy, neboť by měl možnost v případě stejnopohlavních párů posoudit cizí rozhodnutí s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci, a tedy zkoumat existenci faktických rodinných vazeb nejen mezi právními rodiči navzájem, ale zejména mezi nimi a v cizině osvojeným dítětem či osvojenými dětmi a nejlepší zájem dítěte nebo dětí. Při svém rozhodování by mohl postupovat rovněž v souladu s uvedenou judikaturou Ústavního soudu i ESLP.

29. Jak bylo výše zmíněno, účelem § 63 odst. 1 ZMPS je mimo jiné zamezit obcházení zákona. Tento účel by při zrušení navrhované části § 63 odst. 1 ZMPS nebyl zmařen, neboť uvedená další zákonná podmínka „jestliže se to nepříčí veřejnému pořádku“ stanovená pro uznání cizího rozhodnutí o osvojení umožňuje soudům odepřít uznání rozhodnutí o osvojení na českém území obcházející českou zákonnou úpravu osvojení tím, že by k osvojení došlo v cizině z důvodu absence obdobné cizí právní úpravy o rozporu s veřejným pořádkem. Takový zásah je však ospravedlnitelný, pouze sleduje-li legitimní účel a je tomuto účelu přiměřený. Veřejný pořádek, jako neurčitý právní pojem, je dostatečně široký, a proto poskytuje soudům náležitý prostor k tomu, aby po zhodnocení individuálních okolností případu případně odmítly uznat rozhodnutí cizího státu, byla-li by prokázána skutečná a dostatečně vážná hrozba některému ze základních zájmů společnosti, kterým nepochybně je nejen zájem na dodržování zákonů, ale zejména na dodržování hodnot a strukturálních

principů, které jsou imanentní celému právnímu řádu České republiky. Možnost uplatnění výhrady veřejného pořádku je tak dostačující pojistkou zabráňující uznání cizozemského rozhodnutí, byla-li by rozhodnutím vydaným v zahraničí vážným, a v České republice nepřipustným, způsobem porušena základní práva dotčených osob, např. pokud rozhodnutí o osvojení bylo vydáno bez respektu k právům biologických rodičů osvojovaného dítěte nebo by osvojení bylo výsledkem obchodování s dětmi. To nakonec v podstatě uznává i většina, uvádí-li v bodě 23 *in fine*, že soulad s „hmotněprávními ustanoveními českého práva“ může s požadavkem na soulad s veřejným pořádkem často splývat.

30. V případě, že by bylo přistoupeno k zrušení napadené části § 63 odst. 1 ZMPS, bylo by soudům umožněno při rozhodování o uznání cizozemského rozhodnutí o osvojení nezletilých dětí osobami žijícími ve stabilním partnerském vztahu v rámci registrovaného partnerství v zahraničí, ale i např. osobami žijícími v nesezdaném smíšeném páru v zahraničí, vyložit v konkrétní věci na základě provedených zjištění neurčitý právní pojem veřejný pořádek, přičemž při svém rozhodování by mohly mít na zřeteli nejlepší zájem dítěte, který by v souladu s Úmluvou o právech dítěte sloužil jako jedno z prioritních interpretačních pravidel, a soudu by bylo dovoleno zohlednit i další individuální okolnosti případu. Současně by to podle našeho názoru nevedlo k plošnému umožnění uznání cizích rozhodnutí o společném osvojení dítěte nesezdaným párem či osobami stejného pohlaví (nebo dokonce k umožnění osvojení dítěte nesezdaným párem či osobami stejného pohlaví v České republice), jen by byla uznána faktická a právní realita v případech, v nichž členové rodiny mají právo na ochranu svého rodinného života již fakticky i právně vytvořeného v jiné zemi. Neuznání této rodinné vazby je pak porušením práva nezletilých na ochranu jejich rodiny, jediné, kterou mají. V zájmu nejlepšího zájmu dotčených dětí je přece to, aby stát postupoval tak, aby se vztah dětí s jejich sociálními, faktickými rodiči mohl rozvíjet a aby jim poskytl právní záruky, které v první řadě chrání právo na rodinný život konkrétních dětí, o nichž je rozhodováno.

Č. 232**Ústavně konformní výklad odpovědnosti státu za škodu podle zákona
č. 82/1998 Sb. (právo na náhradu škody v podobě náhrady nákladů
obhajoby, které vznikly v souvislosti s vedením řízení o správních deliktech)
(sp. zn. IV. ÚS 2841/19 ze dne 15. prosince 2020)**

Rozhodnutí, jímž bylo ve své podstatě rozhodnuto o nevině stěžovatele a kterým byla *de facto* napravena předchozí pochybení správního orgánu spočívající v opakovaně nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, nelze klást k tíži stěžovatele, který nedostatečně zjištění předmětné rozhodné okolnosti namítal již od počátku řízení. Za období od zahájení správního řízení o správních deliktech by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o správních deliktech vznikly, resp. náklady na právní zastoupení, které stěžovatel prokazatelně a nakonec i účelně vynaložil. Opačný postup znamená porušení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy ve věci ústavní stížnosti stěžovatele SK. Dětem, z. s., sídlem Vodní 114/6, Krnov, zastoupeného JUDr. Ing. Danielelem Tabachem, advokátem, sídlem Hlavní náměstí 104/29, Krnov, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019 č. j. 57 Co 403/2018-127, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva průmyslu a obchodu, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019 č. j. 57 Co 403/2018-127 bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím při výkonu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019 č. j. 57 Co 403/2018-127 se proto ruší.

Odůvodnění**I. Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení**

Stěžovatel – který je spolkem, k jehož základnímu poslání má patřit (podle údajů zapsaných ve spolkovém rejstříku) organizování sportovní činnosti v rámci zapojení do sportovních, tělovýchovných a turistických aktivit – se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) v rozsahu, jímž byl potvrzen výrok I rozsudku Okresního soudu v Bruntále – pobočky v Krnově (dále jen „okresní soud“) ze dne 26. září 2018 č. j. 19 C 196/2017-88 (dále jen „rozsudek okresního soudu“), a to pouze v části, kterou došlo k zamítnutí jeho žaloby na

zaplacení majetkové újmy spočívající ve vynaložených nákladech právního zastoupení ve správním řízení. Stěžovatel namítá porušení jeho ústavně zaručených základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Z ústavní stížnosti a napadeného rozsudku krajského soudu se podává, že se stěžovatel u okresního soudu žalobou proti vedlejšímu účastníkovi domáhal náhrady majetkové i nemajetkové újmy, a to v souvislosti se správním řízením vedeným se stěžovatelem ve věci spáchání správních deliktů podle § 63 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní delikty“). Stěžovatel v rámci své žaloby uplatnil tři dílčí nároky, přičemž pouze nárok na náhradu majetkové újmy, která měla stěžovateli vzniknout v souvislosti s vynaloženými náklady obhajoby ve správním řízení ve výši 37 700 Kč, učinil předmětem nyní posuzované ústavní stížnosti.

Okresní soud ve svém rozsudku, kterým byla žaloba stěžovatele zamítnuta, v rámci svých zjištění uvedl, že na základě podnětu Asociace českých cestovních kanceláří a agentur, kterým asociace upozornila na podezření z neoprávněného podnikání stěžovatele, byla zahájena Městským úřadem Krnov, obecním živnostenským úřadem (dále jen „živnostenský úřad“), kontrola. Ve výsledném protokolu o kontrole je obsažen závěr, že stěžovatel realizoval a účtoval lyžařské zájezdy minimálně ve třech případech a minimálně v jednom případě letní zájezd do zahraničí, čímž došlo ze strany stěžovatele k provozování činnosti, která je živností, aniž by pro tuto živnost měl příslušné živnostenské oprávnění. Stěžovatel podal proti protokolu o kontrole námitky, ve kterých uvedl, že nevyvíjel svou činnost za účelem dosahování zisku, a nejedná se proto o provozování živnosti – tyto námitky byly ale jako nedůvodné zamítnuty. Následně živnostenský úřad zahájil správní řízení ve věci správních deliktů, kterých se měl stěžovatel dopustit jednáním, které je shodné se závěry kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole. Živnostenský úřad v rámci tohoto správního řízení třikrát rozhodl tak, že stěžovatele uznal vinným spácháním správních deliktů, a pokaždé mu uložil pokutu ve výši 10 000 Kč. Tato rozhodnutí k odvolání stěžovatele Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „nadřízený správní orgán“) postupně zrušil a vždy vrátil věc živnostenskému úřadu k novému projednání. Podstatou zrušujících rozhodnutí nadřízeného správního orgánu byl vždy závěr, že živnostenským úřadem nebylo dostatečně zjištěno, že činnost stěžovatele byla provozována za účelem dosažení zisku. Současně proto nadřízený správní orgán živnostenskému úřadu vždy ve zrušujícím rozhodnutí udělil také pokyn, aby zaměřil dokazování směrem ke zjištění, zda úmyslem stěžovatele bylo dosažení zisku, resp. jakým způsobem byla prvotně stanovena cena zájezdů. Až čtvrtým meritorním rozhodnutím živnostenského úřadu bylo řízení zastaveno z důvodu, že se stěžovateli nepodařilo prokázat jeho jednání za účelem dosažení zisku.

Okresní soud dospěl k závěru, že ve smyslu § 7 a 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 č. 82/1998 Sb.“) nevzniká právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníku řízení o správním deliktu, které bylo zastaveno z důvodu, že spáchání skutku, o němž se řízení vede, nebylo obviněnému ze správního deliktu prokázáno. Podle okresního soudu nebyla naplněna podmínka obsažená v § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť ve správním řízení o správním deliktu nedošlo ke zrušení či změně pravomocného rozhodnutí správního orgánu pro jeho nezákonnost. Krajský soud napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek okresního soudu, neboť skutková zjištění i právní posouzení okresního soudu považoval za správná.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti vznáší námitky, které již uplatňoval v řízení před obecnými soudy. Obsáhle argumentuje nutností aplikace principu analogie a argumentu *a maiori ad minus* v posuzované věci a dovozuje, že neexistuje-li konkrétní právní úprava pro

odpovědnost státu za nezákonné stíhání za správní delikt, má být aplikována právní úprava nejbližší, kterou je odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání, které je judikaturou dotvořeno a právně posouzeno jako nezákonné rozhodnutí. Podle stěžovatele není rozumných důvodů činit rozdíly mezi trestním řízením a řízením o správním deliktu v případě odpovědnosti státu za nezákonné stíhání za správní delikt. Podle stěžovatele přistoupily obecné soudy k hodnocení věci, resp. k posouzení právního předpokladu odpovědnosti státu ohledně nezákonného rozhodnutí ryze formálně, čímž se dopustily přepjatého formalismu.

K přípustnosti ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že napadá výrok toliko do majetkové újmy ve výši 37 700 Kč spočívající ve vynaložených nákladech právního zastoupení ve správním řízení. Jelikož jde o nárok se samostatným skutkovým základem nepřesahující 50 000 Kč, nebylo dovolání k Nejvyššímu soudu v této věci přípustné. V doplnění ústavní stížnosti se stěžovatel dovolává závěrů obsažených v nálezů Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. II. ÚS 1099/19 (N 156/96 SbNU 36; dále jen „nálezy sp. zn. II. ÚS 1099/19“; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>).

II. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

Ústavní soud vyzval Krajský soud v Ostravě jako účastníka řízení a Českou republiku – Ministerstvo průmyslu a obchodu jako vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření ze dne 1. 9. 2020 pouze konstatoval, že zcela odkazuje na závěry uvedené ve svém rozsudku napadeném ústavní stížností.

Vedlejší účastník ve svém vyjádření ze dne 25. 8. 2020 uvedl, že napadený rozsudek krajského soudu je ve výroku věcně správný. Vedlejší účastník bez další bližší argumentace nesouhlasí s názorem stěžovatele, že rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu lze považovat za rozhodnutí zrušené pro nezákonnost, které by bylo příčinou vzniku škody způsobené při výkonu státní moci, a z tohoto důvodu nelze použít analogii odškodňování nezákonného stíhání pro trestný čin na správní delikt.

S ohledem na obsah Ústavnímu soudu zaslaných vyjádření nebylo třeba je rozesílat k replice stěžovateli, neboť v nich nebyly ve vztahu k nyní posuzované věci uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud se nejprve zabýval splněním procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost proti rozsudku krajského soudu byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., Ústavním soudem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudě“). Ústavní stížnost je proti rozsudku krajského soudu rovněž přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudě *a contrario*), neboť krajský soud rozhodl o celé žalobě jedním výrokiem, ačkoliv výsledná částka je složena z více samostatných nároků s odlišným skutkovým základem, přičemž stěžovatel napadá výrok pouze v části nároku nepřesahujícího 50 000 Kč. Dovolání k Nejvyššímu soudu je tak proti rozsudku krajského soudu v tomto rozsahu nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Ústavní soud proto přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí pouze v té části, v níž bylo potvrzeno zamítnutí stěžovatelovy žaloby, co se týká náhrady nákladů právního zastoupení v rámci řízení o správních deliktech.

IV. Posouzení odůvodněnosti ústavní stížnosti

Ústavní soud úvodem připomíná, že není součástí soustavy soudů [čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a nepřísluší mu výkon dozoru nad jejich rozhodovací

činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

Krajský soud v napadeném rozsudku při svém závěru – že v souvislosti s otázkou odpovědnosti státu za nezákonné stíhání za správní delikt nelze vycházet z analogie mezi nezákonným rozhodnutím o zahájení trestního stíhání a nezákonným zahájením řízení o správním deliktu – odkazuje na rozsudek okresního soudu, s jehož závěry se ztotožňuje.

Okresní soud ve svém rozsudku k tomu uvádí, že výjimečně se domáhat náhrady škody ve věci, která nebyla skončena meritorním rozhodnutím, nelze v posuzované věci ani z hlediska závěrů obsažených v nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015 sp. zn. II. ÚS 3005/14 (N 87/77 SbNU 273) – (dále jen „nález sp. zn. II. ÚS 3005/14“). Podle okresního soudu nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 vychází z odlišných skutkových okolností než posuzovaná věc, neboť nešlo o přestupkové řízení omezené prekluzivní lhůtou pro vydání rozhodnutí, a proto v něm obsažené závěry nelze aplikovat na posuzovaný případ. S tímto závěrem Ústavní soud nesouhlasí, jak je dále vysvětleno.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 Ústavní soud konstatoval, že pokud se správní orgány v přestupkovém řízení dopustily procesních pochybení v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé“ [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů], a proto bylo odvolací správní rozhodnutí zrušeno krajským soudem, nicméně pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena zjištěná procesní pochybení, nelze tuto okolnost klást k tíži stěžovatele v tom směru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení podle zákona č. 82/1998 Sb.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 přitom vycházel ze své předchozí judikatury, podle které delikt ní odpovědnost státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu představuje objektivní odpovědnost, jíž se stát nemůže zprostit [nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)]. Ve své ustálené judikatuře ve věci odpovědnosti státu za nezákonné trestní stíhání Ústavní soud akcentuje především to, že obecné soudy musí při rozhodování o těchto nárocích náležitě zohlednit účely, které prostupují právní úpravou obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb. V tomto směru Ústavní soud opakuje, že účelem trestního řízení je odhalení a potrestání pachatele trestné činnosti. Ukáže-li se však v průběhu řízení, že tento účel nelze naplnit, protože se obviněný nedopustil trestné činnosti, pro kterou byl stíhán, pak je třeba považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, za vadné. Za veškeré úkony, kterým ho stát neoprávněně v trestním řízení podrobil, by proto měl být obviněný odškodněn [viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008 (N 108/49 SbNU 567) a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013 (N 32/68 SbNU 343)]. Podle této rozhodovací činnosti Ústavního soudu jsou obecné soudy při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. povinny dostatečně zohlednit podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny.

Jakkoliv se Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 nezabýval aplikací zákona č. 82/1998 Sb. v situaci, kdy došlo k zahájení řízení o správním deliktu, které bylo následně zastaveno, je citovaný nález na danou věc, byť analogicky, aplikovatelný. Jak již bylo výše uvedeno, v nyní posuzované věci jde o situaci, kdy zahájené řízení o správních deliktech bylo zastaveno poté, co živnostenský úřad uzavřel, že nebylo prokázáno, že by stěžovatel jednal za účelem dosažení zisku, resp. že by došlo ke spáchání správních deliktů. Jedná se o jediné a konečné (pravomocné) rozhodnutí v dané věci, jímž bylo ve své podstatě rozhodnuto o nevině stěžovatele (z hlediska zásady presumpce nevinu podle čl. 40 odst. 2 Listiny má

neprokázaná vina stejný význam jako prokázaná nevina). Významné pro posouzení této konkrétní věci je, že postupem živnostenského úřadu byla *de facto* napravena jeho předchozí pochybení – spočívající v opakovaně nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, a to navzdory pokynům, které nadřízený správní orgán v tomto směru živnostenskému úřadu uděloval – pro která musela být rozhodnutí živnostenského úřadu shledávající stěžovatele vinným ze spáchání správních deliktů třikrát nadřízeným správním orgánem rušena. Tuto okolnost přitom nelze klást k tíži stěžovatele, který nedostatečné zjištění předmětné rozhodné okolnosti namítal již od počátku, resp. již v rámci námitek proti protokolu o kontrole. Za období od zahájení správního řízení o správních deliktech by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o správních deliktech vznikly, resp. nákladů na právní zastoupení, které stěžovatel prokazatelně a nakonec i účelně vynaložil (k tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 1099/19).

Pokud i přesto krajský soud dospěl k závěru, že stěžovateli nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu řízení o správních deliktech podle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že nelze dovodit odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, Ústavní soud, s poukazem na výše uvedené, dospěl k závěru, že krajský soud při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. pochybil, když dostatečně nezohlednil podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny.

Opírá-li krajský soud v napadeném rozsudku svůj závěr také o odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. III. ÚS 4038/17 – kterým byla ústavní stížnost v jiné věci žaloby (na náhradu majetkové újmy v podobě nákladů obhajoby v řízení o přestupku) odmítnuta jako zjevně neopodstatněná – Ústavní soud zdůrazňuje, že v případě nyní posuzované ústavní stížnosti jsou shora uvedené závěry odůvodněny konkrétními okolnostmi dané věci. Nadto Ústavní soud jen pro úplnost dodává, že případný postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu se vztahuje pouze na odchýlení se od právního názoru vysloveného v nálezu (*a contrario* v usnesení).

Ústavní soud zdůrazňuje, že jeho shora uvedené závěry neznamenaají, že by každé zahájení řízení o správním deliktu, resp. přestupkové řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí, zakládající bez dalšího odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. (nález sp. zn. II. ÚS 3005/14). V každém jednotlivém řízení je proto zapotřebí samostatně zkoumat, zda je možné daný postup považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí, a tedy spojovat jej s případným uplatněním nároku na náhradu škody. Je vždy zapotřebí zkoumat jak daný postup příslušných orgánů veřejné moci v rámci konkrétního řízení, tak i účelnost a přiměřenost vynaložených nákladů (nález sp. zn. II. ÚS 1099/19).

V. Závěr

Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019 č. j. 57 Co 403/2018-127 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu. Bude muset věc v rozsahu závěrů tohoto nálezu znovu posoudit a rozhodnout s náležitým odůvodněním, respektujícím závěry tohoto nálezu.

Č. 233**Přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu
odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu ve světle požadavků práva
Evropské unie
(sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. prosince 2020)**

Neposoudily-li správní soudy při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti v souladu s požadavky práva Evropské unie, nýbrž automaticky vycházely pouze z předchozího odsouzení za trestný čin, postupovaly v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy České republiky, a porušily tím právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce Tomáše Lichovníka a soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatele N. V. Q., zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem v Brně, Příkop 834/8, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019, rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-118284-4/SO-2018 ze dne 20. 11. 2018 a rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-3187-21/ZR-2017 ze dne 29. 6. 2018, spojené s návrhem na zrušení § 87l odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Ministerstva vnitra jako účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020 a rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019 se zrušují.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění**I. Vymezení předmětu řízení před Ústavním soudem**

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť je přesvědčen, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva vyplývající z čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7

k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel rovněž namítá porušení čl. 90 Ústavy a čl. 27 odst. 2 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“).

2. Stěžovatel se dále domáhá zrušení § 871 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Rekapitulace procesního vývoje a skutkových okolností věci

3. Stěžovatel je třicetiletý státní příslušník Vietnamské socialistické republiky, který pobýval na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (otec stěžovatele je občan České republiky); stěžovatel povolení získal v roce 2003. Stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) sp. zn. 52 T 14/2015 ze dne 27. 7. 2016 odsouzen za spáchání zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání dvou let se zařazením do věznice s ostrahou. Trestný čin stěžovatel spáchal v přesně nezjištěném období, nejméně od 9. 1. 2015 do 12. 1. 2015, kdy po předchozích vzájemných telefonických dohodách a následném osobním jednání s dalšími spolupachateli převážně vietnamské státní příslušnosti, s nimi společně neoprávněně, úmyslně a s vědomím, o jakou látku se jedná, nakládal s psychotropní látkou metamfetamin tím způsobem, že zajišťoval její výrobu a následnou distribuci. Stěžovatel byl následně rozhodnutím Okresního soudu v Liberci č. j. 6 PP 163/2016 ze dne 24. 11. 2016 podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody se zkušební dobou dvou roků.

4. Napadeným rozhodnutím Ministerstvo vnitra zrušilo stěžovateli povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a zároveň mu udělilo výjezdní příkaz s platností na 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra. Podle Komise je § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců speciální úpravou k písmenu a) téhož ustanovení, ve kterém se obecněji vymezuje důvod zrušení povolení k trvalému pobytu a je zde dán širší prostor pro správní uvážení při hodnocení spáchaného deliktu z hlediska ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku. Komise dospěla k závěru, že z okolností trestné činnosti je dostatečně zřejmé, že se stěžovatel dopustil jednání, které představuje trvalý ohrožení veřejného pořádku. Jednání stěžovatele lze hodnotit jako skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti a rozhodnutím o zrušení povolení k trvalému pobytu nebylo nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života stěžovatele.

5. Krajský soud napadeným rozsudkem správní žalobu stěžovatele proti napadenému rozhodnutí Komise zamítl; podle jeho závěru nebyly důvodné námitky stěžovatele ohledně rozporu § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců s čl. 27 odst. 2 Směrnice, stejně jako námitky, kterými stěžovatel brojil proti zohlednění závažnosti jeho protiprávního jednání. Podle krajského soudu Komise postupovala v souladu s principem přiměřenosti podle čl. 27 odst. 2 Směrnice, neboť rovněž zohlednila odsouzení stěžovatele za jeho trestnou činnost a v rámci posouzení přiměřenosti rozhodnutí hodnotila konkrétní okolnosti, charakter a závažnost jeho protiprávního jednání; důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu tedy podle krajského soudu nebylo předchozí stěžovatelovo odsouzení pro trestný čin samo o sobě. Krajský soud se rovněž ztotožnil se způsobem, jakým správní orgány posoudily přiměřenost

rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života stěžovatele; závěr správních orgánů o typové závažnosti drogové trestné činnosti ve vietnamské komunitě nepředstavuje prvek generální prevence, nýbrž určení základní intenzity zásahu do zájmu na ochraně společnosti.

6. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Podle Nejvyššího správního soudu Komise zamítla odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení povolení k trvalému pobytu na základě zvážení všech hledisek stanovených v § 87l odst. 1 písm. a) a e) a § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v čl. 27 odst. 1 a 2 Směrnice a její úsudek o splnění všech zákonných podmínek pro zrušení tohoto pobytového oprávnění stěžovateli je správný. Krajský soud učiněním stejného závěru posoudil příslušnou právní otázku adekvátně a své úvahy náležitě odůvodnil.

III. Argumentace stěžovatele

7. Argumentaci stěžovatele lze shrnout následovně: Správní orgány i správní soudy rozhodly podle něj o zrušení povolení k trvalému pobytu v rozporu s unijním právem, jelikož předmětné zrušení odůvodnily skutečnostmi, které nespočívají výlučně na straně stěžovatele, nýbrž jde o zdůvodnění generální prevencí. Napadenými rozhodnutími byla porušena zásada *ne bis in idem*, neboť zrušení povolení k pobytu stěžovatele správní orgány a správní soudy fakticky pojal jako další trest za trestnou činnost, pro kterou byl stěžovatel potrestán trestními soudy. Trestnou činnost stěžovatel páchal pouze v období několika dní, pročez mu byl uložen trest odnětí svobody na dolní hranici zákonné trestní sazby; šlo o ojedinělý exces z vedení jinak řádného života na území České republiky. Podle stěžovatele nelze i přes odsouzení za drogovou trestnou činnost bez dalšího dovozovat, že představuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost.

8. Napadená rozhodnutí jsou v rozporu s čl. 27 odst. 2 Směrnice, podle kterého opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje; osobní chování dotčeného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotčenou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná. Správní orgány i správní soudy však zrušily trvalý pobyt stěžovateli pouze proto, že spáchal drogovou trestnou činnost, aniž by řádně odůvodnily, proč jeho chování představuje nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost do budoucnosti.

9. Stěžovatel se konečně domáhá zrušení § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť možnost zrušit povolení k pobytu pouze z důvodu odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu není v souladu s požadavky čl. 27 odst. 2 Směrnice (viz výše uvedená argumentace stěžovatele).

IV. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní stížnost byla oprávněnou osobou podána včas [§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“)] a není nepřijatelná podle § 75 odst. 1 téhož zákona; stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 30 odst. 1 téhož zákona) a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

V. Vyjádření k ústavní stížnosti

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení, aby se k ústavní stížnosti stěžovatele vyjádřili.

12. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně zamítnuta jako nedůvodná. Podle Nejvyššího

správního soudu se správní orgány v souladu s dikcí čl. 27 odst. 2 Směrnice řádně zabývaly relevantními okolnostmi případu, posoudily osobní chování stěžovatele vzhledem k možnému i budoucímu ohrožení základních zájmů společnosti a také přiměřenost předmětných rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele; rozpor mezi jazykovým zněním § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a čl. 27 odst. 2 Směrnice správní orgány překlenuly použitím institutu nepřímého účinku směrnice. Správní orgány i krajský soud postupovaly v souladu s platnými právními předpisy, pročež napadená rozhodnutí nelze považovat za další trest za spáchanou trestnou činnost, jak namítá stěžovatel. Krajský soud toliko odkázal na odůvodnění napadených soudních rozhodnutí.

13. Komise ve svém vyjádření rovněž uvedla, že stěžovatelova základní práva porušena nebyla. Podle Komise je zřejmé, že obecně není v zájmu zachování veřejného pořádku a bezpečnosti České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří pobytové oprávnění využívají k páčání trestné činnosti. Stěžovatel se jako člen organizované skupiny podílel na distribuci drog, za což byl odsouzen. Důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu přitom nebyl spatřován pouze v samotném odsouzení; povolení totiž bylo zrušeno na základě posouzení nebezpečnosti osobního jednání stěžovatele, kterým naplnil skutkovou podstatu trestného činu. Závažnosti nebezpečí spojeného s výrobou a šířením omamných a psychotropních látek svědčí např. i to, že členské státy přijímají opatření k potírání takového jednání. Rozpor mezi jazykovým zněním § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a článkem 27 Směrnice lze překlenout institutem nepřímého účinku směrnice i bez zrušení daného ustanovení. Rozhodnutí vydané podle § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není podle Komise rozhodnutím sankční povahy; jde o správní opatření, kterým je cizinci v důsledku posouzení jeho protiprávního jednání odňat nejvyšší pobytový status cizince na území České republiky (k tomu Komise odkázala na judikaturu týkající se správního vyhoštění).

14. Ministerstvo vnitra v rozsáhlém vyjádření předně uvádí, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta jako nepřípustná podle § 66 zákona o Ústavním soudu, neboť § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, již není platný.

15. Podle Ministerstva vnitra je dále třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že trestná činnost, které se dopustil, nebyla závažným porušením veřejného pořádku a že stěžovatel nepředstavuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost. Stěžovatel totiž po předchozích telefonických domluvách v rámci organizované skupiny nejméně 17 osob a po následném osobním jednání prodal ve spolupráci s další osobou na parkovišti před obchodním domem v Liberci další osobě nejméně 193,977 gramů psychotropní látky metamfetamin. Trestná činnost stěžovatele ohrožuje zájem České republiky i Evropské unie na ochraně zdraví a majetku obyvatel před nedovolenou výrobou a nakládáním s omamnou a psychotropní látkou, na jejíž prodej a užití je obvykle navázána související trestná činnost; vzhledem k délce stěžovatelova trestu je patrné, že kontakty s organizovanou skupinou nemohly být zcela přerušeny a stěžovatelova činnost nepředstavuje ojedinělé vybočení ze společenské normy. Ministerstvo vnitra dále odkázalo na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“), podle které nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami spadá pod pojem „veřejný pořádek“ a zrušení povolení k trvalému pobytu nepředstavuje dvojnásobný trest za tutéž činnost (odkaz na rozsudek SDEU ze dne 23. 11. 2010 ve věci C-145/09 *Tsakouridis*). Ministerstvo vnitra konečně uvádí, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu s čl. 27 odst. 2 Směrnice: zákonodárce v § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců vymezil určitá jednání, která jsou závažným narušením veřejného pořádku a která by s jistotou byla důvodem pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z důvodu podle § 871 odst. 1 písm. a) téhož zákona; učinil z nich tak pouze samostatný důvod pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Spáchání byť jediného úmyslného trestného činu lze podřadit pod pojem „narušení veřejného pořádku“, neboť jde o společensky

nejnebezpečnější jednání, na které reagují jako *ultima ratio* až normy trestního práva. Musí přitom jít nikoli o jakýkoliv trestný čin, nýbrž o úmyslný trestný čin a o odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

VI. Replika stěžovatele

16. Kromě výše nastíněných argumentů stěžovatel ve své replice k vyjádřením účastníků řízení uvedl, že nerozporuje, že trestná činnost, pro kterou byl odsouzen, představuje porušení veřejného pořádku závažným způsobem; podle něj však samotné odsouzení za drogovou činnost nepostačuje k závěru, že právě stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek do budoucna. Stěžovatel namítá, že citace z rozsudku SDEU ve věci *Tsakouridis*, o které Ministerstvo vnitra svoje tvrzení opírá, jsou vytrženy z kontextu celého rozhodnutí. Z uvedeného rozsudku je naopak zřejmé, že posouzení, zda cizinec představuje aktuální závažnou hrozbu pro veřejný pořádek, nepřísluší zákonodárci, jelikož musí být provedeno v každém případě individuálně a musí být bráno v úvahu nejen samotné odsouzení a uložený trest, ale i zapojení cizince do trestné činnosti, její charakter, sklony k opakování trestné činnosti nebo jinému porušování právních předpisů, chování odsouzeného po propuštění z výkonu trestu a další aspekty. Český zákonodárce však přijetím § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců paušálně rozhodl, že všichni cizinci odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody automaticky představují důvodnou aktuální hrozbu pro veřejný pořádek do budoucna.

17. K použití institutu nepřímého účinku Směrnice podle stěžovatele ve skutečnosti nedošlo: v napadených rozhodnutích nelze najít žádné skutečně logické a podložené úvahy, ze kterých by plynul závěr, že stěžovatel ohrožuje veřejný pořádek do budoucna. Stěžovatel zdůraznil, že z hlediska mezinárodního práva je zrušení jeho povolení k trvalému pobytu třeba považovat za vyhoštění [odkázal přitom na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 25/97 ze dne 13. 5. 1998 (N 53/11 SbNU 25; 159/1998 Sb.)].

VII. Upuštění od ústního jednání

18. Ústavní soud podle § 44 zákona o Ústavním soudu zvážil, zda ve věci není třeba konat ústní jednání; dospěl k závěru, že by to nepřispělo k dalšímu objasnění věci, než jak se s ní Ústavní soud seznámil z vyžádaných spisů a podání účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

VIII. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti a návrhu s ní spojeného

19. 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. Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž *ex constitutione* k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Naproti tomu Nejvyšší správní soud je orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury správních soudů (viz např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1172/19 ze dne 26. 6. 2019, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3624/15 ze dne 26. 1. 2016).

20. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti, vyjádření účastníků řízení a vyžádaných spisů a dospěl k následujícím závěrům: Za prvé, návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je zjevně neopodstatněný, neboť

Směrnice není součástí ústavního pořádku České republiky ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu předchozího odsouzení není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě [VIII. 1]. Za druhé, napadenými rozhodnutími správních soudů bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť rozhodnutí nebyla odůvodněna eurokonformně, nýbrž v rozporu s požadavky plynoucími ze Směrnice [VIII. 2].

VIII. 1 Návrh na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců

21. Jelikož stěžovatelova ústavní stížnost je řádná a projednatelná (viz bod 10), bylo nutné posoudit, zda jsou splněny podmínky přípustnosti akcesorického návrhu na zrušení § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců podle § 74 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

22. Stěžovatel ve svém návrhu nespecifikoval, v jakém znění navrhuje předmětné ustanovení zrušit. Jelikož lze podle § 74 zákona o Ústavním soudu navrhnout zrušení pouze právního předpisu (jeho ustanovení), jehož uplatněním (aplikací) nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je nutné stěžovatelův návrh posoudit jako návrh na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., účinném do 30. 7. 2019, který zněl: „Ministerstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení [...] byl pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky [...] za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.“ V tomto ohledu je návrh na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení podán osobou oprávněnou, neboť povolení k trvalému pobytu bylo stěžovateli zrušeno na základě právě uvedeného znění ustanovení.

23. K námitce Ministerstva vnitra, které uvádí, že návrh není přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, neboť § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, již není platný, lze uvést následující: Ústavní soud se již v minulosti problematikou přezkumu právních předpisů, které pozbyly platnosti, zabýval. Možnost takového přezkumu obecně připustil na základě návrhu obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy [viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)]. Ústavnost zrušeného či změněného zákona přezkoumá Ústavní soud za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu neústavnosti je veřejná moc, a nikoliv subjekt soukromého práva [bod 17 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)]. Za splnění stejné podmínky Ústavní soud obdobně připustil přezkum zrušeného či změněného zákona na základě akcesorického návrhu stěžovatele podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu [viz body 13–16 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)]. Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci týkající se zrušení povolení k trvalému pobytu adresátem tvrzeného důvodu neústavnosti veřejná moc zjevně je, návrh není nepřípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu.

24. Ústavní soud nicméně dospěl k závěru, že návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení je zjevně neopodstatněný. Stěžovatel je přesvědčen, že § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je v přímém rozporu s čl. 27 Směrnice, který zní takto:

„1. S výhradou této kapitoly [Kapitola IV Směrnice] smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené

osoby. **Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.**

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná“ [zvýraznění doplněno Ústavním soudem].

25. Podle stěžovatele čl. 27 odst. 2 Směrnice (jeho zvýrazněná část) vyjadřuje zásadu *ne bis in idem*, podle níž opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, včetně zrušení povolení k trvalému pobytu, nesmí být jen dalším trestem za trestnou činnost, za kterou byl již cizinec v minulosti potrestán.

26. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že sekundární právo Evropské unie není referenčním kritériem pro rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy [viz bod 94 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/16 ze dne 10. 7. 2018 (N 121/90 SbNU 39; 186/2018 Sb.)]. V souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy však mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členských států; existuje-li tedy několik interpretací ustanovení ústavního pořádku a jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) či bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. 5. 2019 (N 76/94 SbNU 19; 161/2019 Sb.)].

27. Kromě přímého rozporu předmětného ustanovení se Směrnicí stěžovatel v ústavní stížnosti odkazuje na zásadu *ne bis in idem*, jež je v ústavním pořádku zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě a podle které nikdo nemůže být trestně stíhán nebo potrestán za trestný čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Stejná zásada je pak rovněž vyjádřena v čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie.

28. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyplývá, že článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě může být porušen pouze při naplnění následujících kritérií: a) stěžovatel byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozhodnutím; b) vůči stěžovateli byla duplicitně vedena dvě řízení; c) tato řízení měla trestní charakter; d) řízení se týkala stejného činu údajně spáchaného stěžovatelem (rozsudek ESLP ze dne 12. 9. 2016 ve věci *Dungveckis proti Litvě*, č. stížnosti 32106/08, § 42; či rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. stížnosti 14939/03, § 48–122). Pojem „trestní řízení“ v textu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě musí být vykládán ve světle obecných zásad týkajících se příslušných pojmů „trestní obvinění“ a „trest“ v čl. 6, resp. v čl. 7 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2014 ve věci *Nykänen proti Finsku*, č. stížnosti 11828/11, § 38). Podle ESLP zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter; toto opatření, které ve většině států může být přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2000 ve věci *Maaouia proti Francii*, č. stížnosti 39652/98, § 39). Podobně pak rozhodnutí o neudělení nebo pozastavení povolení k pobytu a/nebo o odepření vstupu usazenému migrantovi následující po odsouzení v trestní věci, kterým byla cizinci uložena trestněprávní sankce, podle ESLP nepředstavuje dvojí potrestání ani pro účely čl. 4 Protokolu č. 7, ani obecněji (rozsudek ESLP ze dne 18. 10. 2005 ve věci *Üner proti Nizozemí*, č. stížnosti 46410/99, § 56, či rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2005 ve věci *Davydov proti Estonsku*, č. stížnosti 16387/03).

29. Požadavek trestního charakteru řízení (trestní sankce) vyplývá obdobně i z čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie, protože způsob jeho hodnocení není nikterak odlišný od způsobu hodnocení praktikovaného ESLP (srov. rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10 *Aklagaren proti Hansi Akerbergu Franssonovi*, § 32–37; viz rovněž KELLERBAUER, M. a kol. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 2237–2238).

30. V tomto ohledu je obdobně nutné dospět k závěru, že samotné rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu předchozího odsouzení ve smyslu § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců nemá povahu správního trestání. Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu je nesankční povahy; je správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval – není sankcí, ale individuálně preventivním správním opatřením, které primárně nesleduje represivní účel (srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 446/2019-30 ze dne 26. 5. 2020, bod 33, a č. j. 9 Azs 176/2017-26 ze dne 29. 8. 2017, bod 24, podle kterých nelze správní vyhoštění chápat jako trest). Z toho důvodu § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Rozhodující senát Ústavního soudu proto akcesorický návrh na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

VIII. 2 Porušení ústavně zaručených práv stěžovatele

31. Vzhledem k tomu, že první senát Ústavního soudu neshledal důvod k přerušení řízení a postoupení návrhu na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců plénu podle § 78 zákona o Ústavním soudu, posoudil následně opodstatněnost ústavní stížnosti stěžovatele směřující proti v záhlaví citovaným rozhodnutím.

32. Ze stejných důvodů, z jakých Ústavní soud dospěl k závěru, že § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě (body 27–30), dospěl rovněž k závěru, že napadenými rozhodnutími nebylo porušeno základní právo stěžovatele nebýt souzen nebo potrestán dvakrát, zaručené ve stejných ustanoveních. Jelikož napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení povolení k trvalému pobytu nemá povahu správního trestu, nelze ho vnímat (ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny, čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě ani čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie) jako „druhý trest“ za zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, který stěžovatel spáchal a za který byl odsouzen.

33. Ústavní soud je v řízení o ústavní stížnosti vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2396/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 53/73 SbNU 69), bod 13; či nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145)]. Přestože v daném případě neobstojí argumentace stěžovatele ohledně porušení zásady *ne bis in idem*, nebrání to Ústavnímu soudu, aby posoudil napadená rozhodnutí i z dalších hledisek, zejména z hlediska souladu napadených rozhodnutí se sekundárním právem Evropské unie, na které stěžovatel ve své ústavní stížnosti rovněž poukazuje. Ustanovení čl. 4 Ústavy je totiž třeba vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10a Ústavy tak, že povinností soudní moci (včetně Ústavního soudu) je v rámci poskytování ochrany základním právům a svobodám dbát na dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z práva Evropské unie; zvláště významné je to v případě závazků plynoucích z Listiny základních práv Evropské unie, která je lidskoprávním katalogem a již Ústavní soud považuje za součást referenčního rámce přezkumu v řízení o ústavních stížnostech [viz nález sp. zn. I. ÚS 387/20 ze dne 26. 5. 2020 (N 105/100 SbNU 221), bod 46; či nález sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. 1. 2020 (N 14/98 SbNU 108), bod 11]. Soudní moc má povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo

eurokonformním způsobem a porušení této povinnosti je Ústavním soudem považováno za porušení čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy, jakož i práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), bod 71; či nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019 (N 186/97 SbNU 31)].

34. V nyní projednávané věci je unijní právo uplatňováno. Podle čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie má „každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení“. Ustanovení čl. 27 odst. 2 Směrnice, které stanoví podmínky omezení práva vstupu a práva pobytu, se použije na všechny typy rozhodnutí, jimiž se omezuje svoboda pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, tedy i na zrušení povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie a jeho rodinného příslušníka ve smyslu § 871 zákona o pobytu cizinců (srov. GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 259). Na základě § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se příslušná implementující ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie (včetně § 871) použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, tedy i na rodinného příslušníka občana České republiky, který svobodu volného pohybu či pobytu v jiných členských státech nevyužívá (viz bod 45 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011; srov. rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 1990 ve spojených věcech C-297/88 a C-197/89 *Dzodzi proti Belgii*, § 32–37). Jinými slovy, ustanovení § 871 zákona o pobytu cizinců je třeba vyložit v souladu s požadavky Směrnice i v případě stěžovatele jako rodinného příslušníka občana České republiky, na kterého se Směrnice přímo neuplatní ve smyslu jejího čl. 3 odst. 1.

35. Z čl. 27 odst. 2 Směrnice vyplývá, že členské státy mohou omezit práva vstupu a pobytu občanů Evropské unie (a jejich rodinných příslušníků) z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Uvedená pravomoc je projevem suverenity členských států rozhodovat o vstupu a pobytu cizinců na jejich území, což mimo jiné odpovídá i úpravě Úmluvy, která nezaručuje cizinci právo na vstup do konkrétní země nebo pobyt v ní; státy mají pravomoc při výkonu svých povinností zajišťujících udržování veřejného pořádku vyhostit cizince odsouzeného v trestním řízení (viz např. výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *Üner proti Nizozemí*, § 54). Ve vztahu k občanům Unie (a jejich rodinným příslušníkům) však článek 27 Směrnice a důvody v něm stanovené představují omezení pro členské státy Evropské unie. I když členské státy mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, musí být uvedené pojmy chápány restriktivně, mají-li požadavky odůvodnit odchylku od základní zásady volného pohybu osob (viz bod 23 rozsudku SDEU ze dne 10. 7. 2008 ve věci C-33/07 *Jipa*; či rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 1977 ve věci C-30/77 *Bouchereau*).

36. Ze znění čl. 27 odst. 2 Směrnice i z příslušné judikatury SDEU vyplývá, že pojem „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě samotného narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva (včetně trestního odsouzení), existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 1975 ve věci C-36/75 *Rutili*, § 28; či rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri*, § 66). Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku mohou být odůvodněná jen tehdy, jsou-li založena výlučně na osobním chování dotčené osoby (rozsudek SDEU ze dne 13. 9. 2016 ve věci C-165/14 *Rendón Marín*, § 59). Osobní chování představující skutečné a aktuální ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nebo hostitelského členského státu zásadně znamená, že se u dotčeného jednotlivce může předpokládat, že se bude protiprávně

chovat i v budoucnu (rozsudek SDEU ze dne 22. 5. 2012 ve věci C-348/09 *P. I.*, § 30; či rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017 ve věci C-193/16 *E.*, § 23).

37. Podle předmětného ustanovení Směrnice předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje automatické přijetí opatření omezujících výkon práva na volný pohyb. Jinými slovy, samotné předchozí odsouzení dotyčného pro trestný čin nepostačuje k tomu, aby bylo možné automaticky vycházet z toho, že dotyčný představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež je samo o sobě způsobilé odůvodnit omezení práv, která mu přiznává unijní právo (rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2011 ve věci C-430/10 *Christo Gajdarov*, § 38). Existenci předchozího odsouzení za trestný čin lze zohlednit jen tehdy, jsou-li okolnosti, které vedly k tomuto odsouzení, důkazem osobního chování představujícího současnou hrozbu ve výše uvedeném smyslu (rozsudek SDEU ze dne 1. 1. 1999 ve věci C-348/96 *Donatelle Calfa*, § 24). Opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, ukáže-li se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, že osobní chování dotyčné osoby představuje ohrožení v současné době (rozsudek SDEU ze dne 2. 5. 2018 ve věci C-331/16 *K. a H. F.*, § 56).

38. Konečně nejsou podle čl. 27 odst. 2 Směrnice přípustná odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisí s tzv. generální prevencí. Z toho plyne, že unijní právo brání omezení práva pobytu založenému na důvodech obecné prevence, o kterém je rozhodnuto s cílem odradit ostatní cizince, obzvláště bylo-li takové opatření přijato automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo přihlédnuto k osobnímu chování pachatele trestného činu nebo nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek (rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2006 ve věci C-441/02 *Komise proti Německu*, § 93, v němž SDEU posuzoval soulad německé úpravy s úpravou unijní). Nepřípustnost systematické a automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a opatřením k ukončení pobytu vyjádřil v minulosti Soudní dvůr Evropské unie zejména v rozsudku ze dne 7. 6. 2007 ve věci C-50/06 *Komise proti Nizozemsku*, ve kterém dospěl k závěru, že nizozemské právní předpisy umožňující vyhoštění občanů Unie z území Nizozemského království pouze na základě odsouzení pro trestný čin jsou nesouladné s dřívější platnou unijní úpravou. Ve vztahu k české úpravě poukazovala na nepřípustnost systematické a automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a zrušením povolení k trvalému pobytu veřejná ochránkyně práv (viz připomínku v legislativním procesu sp. zn. 25489/2017/PDCJ ze dne 15. 9. 2017, bod 24).

39. Lze tedy uzavřít, že podle SDEU při uplatňování Směrnice a zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že jednotlivec byl v minulosti odsouzen pro spáchaný trestný čin, ale je dále třeba vzít v úvahu další aspekty, a to zejména zákonem stanovený a uložený trest, míru zapojení do trestné činnosti, rozsah škody a tendenci jednotlivce k opakování trestné činnosti (viz bod 50 výše citovaného rozsudku SDEU ve věci *Tsakouridis*). Obdobná kritéria uplatňuje i Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců týkajícímu se žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, uvádí-li, že „[k]riminální minulost žadatele ovšem bude velmi často výchozím bodem úvahy o tom, zda u žadatele i do budoucna existuje důvodné nebezpečí, že by mohl opět závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Při posuzování tohoto rizika je kromě závažnosti a povahy spáchaných trestných činů třeba zkoumat i další aspekty předmětného případu, jako je např. předcházející bezúhonnost či naopak opakování trestné činnosti u žadatele, chování žadatele ve vazbě či ve výkonu trestu a po propuštění, případně motiv, který jej ke spáchání trestného činu vedl, jeho postoj k dosavadní trestné činnosti atd.“ (viz bod 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 29/2019-33 ze dne 29. 5. 2020).

40. V nyní projednávaném případě stěžovatel od počátku správního řízení poukazuje jednak na rozpor samotného znění § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců s čl. 27

odst. 2 Směrnice a dále má výhrady ke způsobu jeho aplikace správními orgány. Stěžovatel nerozporuje, že trestná činnost, pro kterou byl odsouzen, je porušením veřejného pořádku závažným způsobem, nicméně má za to, že samotné odsouzení za drogovou trestnou činnost nepostačuje k závěru, že představuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek směřující i do budoucnosti.

41. Ministerstvo vnitra k tvrzenému rozporu národní úpravy s úpravou unijní toliko uvedlo, že „zrušení povolení k trvalému pobytu je v souladu s článkem 27 uvedené Směrnice“ a že „z existence odsouzení pro trestný čin lze vycházet, neboť okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvajícím ohrožením veřejného pořádku“ (viz str. 4 napadeného rozhodnutí). Komise následně v napadeném rozhodnutí tento závěr potvrdila a dospěla k závěru, že „úmyslný trestný skutek soudem sankcionovaný nepodmíněným trestem odnětí svobody je třeba v cizineckém pobytovém správním řízení hodnotit jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem“ (viz str. 4 napadeného rozhodnutí).

42. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců předpokládá naplnění dvou podmínek: 1. pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu v délce nepřevyšující 3 roky a 2. přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu; není proto podle krajského soudu pravda, že důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu podle uvedeného ustanovení je pouze skutečnost, že cizinec byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. V rámci zkoumání přiměřenosti je podle krajského soudu třeba posuzovat mj. druh a závažnost protiprávního jednání cizince. Krajský soud dále uvádí, že ze systematiky § 871 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že písm. e) představuje speciální ustanovení vůči písm. a), pročež podle krajského soudu „zákonodárce zakotvením pravomocného odsouzení soudem České republiky k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky jako samostatného důvodu pro zrušení povolení k trvalému pobytu provedl úvahu v tom směru, že konkrétní (osobní) protiprávní jednání cizince, a to trestněprávního charakteru, pro které byl pravomocně odsouzen k nejprísnějšímu trestu, tj. trestu odnětí svobody ve stanovené délce, představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“ (viz body 20–21 napadeného rozsudku).

43. Nejvyšší správní soud právě uvedené závěry správních orgánů a krajského soudu do určité míry korigoval, uvedl-li, že znění § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců neodpovídá znění čl. 27 odst. 2 věty druhé Směrnice, podle něhož samotné předchozí odsouzení pro trestný čin neodůvodňuje zrušení pobytového oprávnění. Podle Nejvyššího správního soudu lze nicméně rozpor mezi jazykovým zněním předmětných ustanovení překlenout prostřednictvím institutu nepřímého účinku Směrnice, který lze popsat jako určitou modifikaci ustanovení vnitrostátního práva, jež vyhovuje obsahovým požadavkům práva unijního, byť samotná norma vnitrostátního práva nepozbývá platnosti a nadále je zdrojem práv a povinností (viz bod 20 napadeného rozsudku).

44. Ústavní soud na tomto místě znovu zdůrazňuje, že mu nepřísluší hodnotit soulad národních předpisů se sekundárním unijním právem. Způsob aplikace unijního práva jako bezprostředně použitelného práva (jakožto i případná „neaplikace“ národních předpisů, které jsou s unijní úpravou v rozporu) je v kompetenci obecných soudů, které mají v případě pochybností možnost, případně i povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie [viz bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)]. V nyní projednávané věci tedy je v kompetenci správních soudů posoudit, zda je třeba aplikovat § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců prostřednictvím institutu nepřímého účinku Směrnice, nebo zda je třeba uvedené ustanovení neaplikovat pro přímý rozpor se Směrnicí. Obdobně pak Ústavní soud na tomto místě připomíná svoji ustálenou judikaturu, podle které

subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje; je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), bod 53, či nález sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.), bod 37]. Ústavní soud je nicméně povinen v souladu s eurokonformním výkladem čl. 36 odst. 1 Listiny posoudit, zda obecné soudy svoje závěry co do merita věci řádně (a též eurokonformním způsobem) odůvodnily. A právě v tomto směru dospěl Ústavní soud k závěru, že se tak v případě stěžovatele nestalo.

45. V napadeném rozsudku se Nejvyšší správní soud přiklonil k první možnosti (tj. využití nepřímého účinku Směrnice), uvedl-li, že byť správní orgány a krajský soud využití daného institutu výslovně neuvedly, v dostatečné míře objasnily, proč stěžovatelův skutek považují za narušení veřejného pořádku závažným způsobem; z jejich hodnocení taktéž vyplývá, proč jde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, založené výlučně na osobním chování stěžovatele (viz bod 21 napadeného rozsudku). Podle Ústavního soudu nicméně z odůvodnění správních orgánů ani správních soudů žádným způsobem nevyplývá, na základě jakých skutečností právě stěžovatelovo osobní chování představuje reálné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti ve výše vyloženém smyslu.

46. Ministerstvo vnitra v napadeném rozhodnutí uvádí, že „cizinci bylo dozajista známo, že obchod s drogami patří mezi nejzávažnější trestnou činnost, v zemi původu cizince hrozí za tuto trestnou činnost v krajním případě trest smrti zastřelením“ (str. 5 napadeného rozhodnutí) a že „míra integrace cizince do české společnosti je zcela irelevantní a nelze ji považovat za výjimečnou a hodnou ochrany, pokud cizinec spáchá závažnou trestnou činnost na území, jako v tomto případě“. Ministerstvo vnitra dále svoje rozhodnutí odůvodnilo tím, že „[s] ohledem na nebezpečnost trestné činnosti, které se cizinec dopustil, i celkovou délku nepodmíněného trestu odnětí svobody je zde převažující veřejný zájem nad zájmem jednotlivce, a to zájem na ochraně veřejného pořádku, který cizinec hrubým způsobem narušuje“, že „přísný postup vůči drogovým deliktům, ať již mají jakoukoliv podobu, je vysoce žádoucí už proto, že neustále se zvyšující rozsah užívání návykových látek způsobuje obrovské škody a má ničující dopad na společnost a v jejím rámci především na mladistvé“ a že „cizinci trvale žijící na území České republiky, kteří obchodují s drogami, hrubým způsobem poškozují jméno České republiky v zahraničí, kdy Česká republika je v současné době kvůli obchodování s drogami vnímána negativně v rámci Evropské unie“ (viz str. 6 napadeného rozhodnutí).

47. Jak je patrné z uvedených částí odůvodnění, Ministerstvo vnitra vůbec nehodnotilo, proč konkrétní okolnosti spáchání trestného činu naznačují, že osobní chování stěžovatele představuje ohrožení v současné době a proč stěžovatel bude ohrožovat veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost i v budoucnu. Svě rozhodnutí založilo pouze na skutečnosti, že stěžovatel byl odsouzen za spáchání zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, který obecně spadá pod pojem „veřejný pořádek“ a jehož spáchání samozřejmě lze považovat za jeho narušení.

48. Eurokonformní odůvodnění nelze najít ani v navazujících napadených rozhodnutích. Komise pouze apodikticky konstatuje, že „z okolností trestné činnosti odvolatele, které ministerstvo v napadeném rozhodnutí popsalo a k nimž ve svých úvahách přihlédlo, je dostatečně zřejmé, že odvolatel se na území dopustil trestné činnosti, u níž není pochyb o tom, že se jedná o narušení veřejného pořádku závažným způsobem“ a že „nebezpečnost jeho trestného činu je závažná, jen těžko lze usuzovat, že by u něho [tj. u stěžovatele] mělo jít jen o ojedinělé vybočení z řádného života;“ nicméně tvrzené „okolnosti trestné činnosti“ nijak nespecifikovala a ani konkrétně nevysvětlila, proč by se právě u stěžovatele mělo předpokládat, že bude mít tendenci páchat obdobnou trestnou činnost

i v budoucnu. Komise naopak odůvodnila své rozhodnutí tvrzeními, která nesouvisí přímo s osobou stěžovatele, ale s generální prevencí, uvedla-li, že „[d]rogová trestná činnost v komunitě Vietnamců žijících na území je již obecně známým negativním jevem a ohrožuje veřejný pořádek významným způsobem“ a že „[z]ájem České republiky na ochraně společnosti před shora uvedenou nebezpečnou a škodlivou trestnou činností, jíž se odvolatel dopustil, podle názoru Komise převažuje nad jeho soukromými a rodinnými zájmy“ (viz str. 4–5 napadeného rozhodnutí).

49. Byť krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že domněnka Komise o nikoli ojedinělém vybočení z řádného života stěžovatele neměla ve spisu podklad, dospěl k závěru, že „[t]oto dílčí pochybení však samo o sobě nebylo intenzity, pro které by soud shledal rozhodnutí vadné pro nedostatek důvodů“ a že šlo spíše o domněnku, která nebyla z hlediska posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života „významným rozhodujícím kritériem“ (viz bod 26 napadeného rozsudku). Obdobně jako správní orgány, tak i krajský soud v bodu 24 napadeného rozsudku uvedl, že „[...] hodnocení obecné a typové společenské nebezpečnosti zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, rozmáhajícího se ve vietnamské komunitě [...], bylo zcela namístě, neboť určuje základní intenzitu zásahu do zájmu na ochraně společnosti a lidí proti možnému ohrožení, které vyplývá z nekontrolovaného nakládáním s těmito nebezpečnými látkami a nepochybně další související trestnou činností, kterou zmínila rozhodnutí obou stupňů“. Podle krajského soudu „[s]právní orgány současně přihlédly ke konkrétnímu skutku, za který byl žalobce odsouzen“ a „byla závažnost žalobcova protiprávního jednání zjištěna a posouzena dostatečně“; konkrétní okolnosti stěžovatelova osobního chování nicméně nijak vysvětleny nejsou.

50. Ani Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak neidentifikoval konkrétní okolnosti, které vedly k odsouzení stěžovatele a které by byly důkazem osobního chování představujícího současnou hrozbu pro veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost ve smyslu čl. 27 odst. 2 Směrnice. Nejvyšší správní soud jen zopakoval, že „[v] nyní posuzované věci byl stěžovatel odsouzen za stejný trestný čin spáchaný s dalšími osobami nejméně od 9. 1. 2015 do 12. 1. 2015 k jen o něco mírnějšímu trestu odnětí svobody, a proto i s ohledem na shora uvedené skutečnosti nemůže být pochyb o tom, že tento skutek představuje závažné narušení veřejného pořádku“ (viz bod 22 napadeného rozsudku).

51. Lze tedy shrnout, že správní orgány ani správní soudy v napadených rozhodnutích nezmiňují kromě jednání představujícího skutkovou podstatu trestného činu, za který byl stěžovatel odsouzen, žádné konkrétní okolnosti jeho osobního jednání dokazující, že právě stěžovatelovo osobní chování představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti. Nepřímý účinek Směrnice tedy uplatněn nebyl a správní orgány i správní soudy porušily zákaz automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a zrušením povolení k trvalému pobytu – jinak řečeno, správní orgány a správní soudy neposuzovaly osobní jednání stěžovatele, jak to požaduje čl. 27 odst. 2 Směrnice. Z výše shrnutých požadavků unijního práva a judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti přísluší vnitrostátním orgánům v každém jednotlivém případě, což nemůže nahradit národní zákonodárce obecnou identifikací důvodu pro omezující opatření, jak to učinil český zákonodárce v § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (pravomocné odsouzení jednotlivce za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky). Správní orgány a správní soudy však z takové obecné identifikace v případě stěžovatele vycházely a automaticky zrušily povolení k trvalému pobytu, aniž by dostatečně zkoumaly další okolnosti.

52. Správní orgány i správní soudy v napadených rozhodnutích rovněž nesprávně směřují posuzování důvodu ke zrušení povolení k trvalému pobytu s posuzováním přiměřenosti takového opatření. V rámci prvního je podle čl. 27 odst. 2 Směrnice třeba posoudit, zda osobní chování dotyčného jednotlivce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. To mimo jiné znamená, že vnitrostátní orgány (resp. soudy) musí kromě existence předchozího odsouzení vzít v úvahu další okolnosti jako například uložený trest, míru zapojení jednotlivce do trestné činnosti, rozsah způsobené škody, četnost trestných činů, tendenci k opakování trestné činnosti či chování stěžovatele v době po odsouzení (viz bod 39). Teprve v rámci posouzení proporcionality opatření je pak třeba hodnotit, zda je potenciální zrušení povolení k trvalému pobytu v souladu se zásadou přiměřenosti, a to zejména s ohledem na skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na daném území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě, intenzita vazeb na zemi původu atd. V tomto kroku je pak možné zhodnotit i stupeň závažnosti protiprávního jednání, tj. hodnotit obecnou a typovou společenskou nebezpečnost spáchaného zločinu tak, jak správní orgány učinily ve vztahu k zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy; zároveň je v tomto kroku možné vzít v úvahu zdravotní stav dotčené osoby, jak to učinily správní orgány (v roce 2017 podstoupil stěžovatel ve Vietnamu transplantaci ledviny, nyní užívá trvale léky a pravidelně absoljuje lékařské kontroly).

IX. Závěr

53. Ústavní soud dospěl k závěru, že správní orgány a správní soudy v napadených rozhodnutích posoudily existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti stěžovatelem v rozporu s požadavky Směrnice a automaticky vycházely pouze z jeho odsouzení za trestný čin. Jelikož správní soudy nepřezkoumaly odůvodnění napadených rozhodnutí správních orgánů o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele v souladu s požadavky vyplývajícími ze Směrnice, postupovaly v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a 4 Ústavy a porušily jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

54. Z uvedených důvodů Ústavní soud stěžovateli částečně vyhověl a napadená rozhodnutí správních soudů zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Část ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím Ministerstva vnitra a Komise odmítl Ústavní soud s ohledem na doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů jako nepřípustný návrh podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť je v kompetenci obecných soudů znovu rozhodnout, jakým konkrétním eurokonformním způsobem mají správní orgány v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele rozhodnout.

55. Na správních soudech bude znovu posoudit správní rozhodnutí ve světle výše vyložených požadavků Směrnice. V dalším řízení bude třeba zkoumat, zda (a proč právě) osobní chování stěžovatele představuje skutečné, aktuální, konkrétní a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; kromě samotné existence předchozího trestního odsouzení je třeba vzít v úvahu další aspekty jako například uložený trest, míru zapojení stěžovatele do trestné činnosti, rozsah způsobené škody, četnost trestných činů, tendenci k opakování trestné činnosti či chování stěžovatele v době po odsouzení. Teprve pak lze posuzovat přiměřenost případného zrušení povolení k pobytu.

56. Akcesorický návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění ve znění zákona č. 222/2017 Sb., Ústavní soud odmítl z výše uvedených důvodů jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Č. 234**Princip omezené důvěry v dopravě
(sp. zn. II. ÚS 1711/20 ze dne 21. prosince 2020)**

Orgány činné v trestním řízení mají úřední povinnost zjišťovat skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí (srov. ustanovení § 2 odst. 4 a 5 tr. řádu). Z ústavního principu presumpce neviny, zakotveného v článku 40 odst. 2 Listiny, vyplývá pro obecné soudy povinnost při rozhodování o vině zvažovat též takovou verzi případu, která důvodně připouští, že vzhledem ke skutkovým okolnostem případu mohlo dojít ke způsobení škodlivého následku bez zavinění obviněného. Pouze tak mohou obecné soudy dostát požadavkům článku 36 odst. 1 Listiny, jenž obviněným osobám zaručuje právo na soudní ochranu.

Situace, kterou vytvoří dva dospělí účastníci silničního provozu v jeden okamžik na dvou místech vozovky neopatrným a bezohledným chováním, může být neočekávatelná a stěžejí zvladatelná. Dospělý účastník silničního provozu stojící na kraji vozovky, který nápadně gestikuluje, může být nepředvídatelnou situací v provozu. Odpovědnost za škodlivý následek může být dána pouze v situaci, kdy bude prokázáno, že řidič gestikulujícímu účastníkovi věnoval pozornost nepřiměřeně dlouho, a tím porušil potřebnou míru opatrnosti.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida a soudce zpravodaje Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti J. P., zastoupeného Mgr. Blankou Schneiderovou, advokátkou, se sídlem Kytlická 780/12, Praha 9, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 4 Tdo 126/2020-679 ze dne 17. března 2020, rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 9 To 200/2019 ze dne 7. srpna 2019 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 4 T 201/2015 ze dne 3. června 2019, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 jako účastníků řízení a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2, Městského státního zastupitelství v Praze a Nejvyššího státního zastupitelství jako vedlejších účastníků, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 4 Tdo 126/2020-679 ze dne 17. 3. 2020, rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 9 To 200/2019 ze dne 7. 8. 2019 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 4 T 201/2015 ze dne 3. 6. 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se ruší.

Odůvodnění**I. Předchozí průběh řízení**

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. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z napadených rozhodnutí, jakož i vyžádaného soudního spisu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 4 T 201/2015 Ústavní soud zjistil následující. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 19. 9. 2016 sp. zn. 4 T 201/2015 byl stěžovatel uznán vinným přečinem těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1 tr. zákoníku. Jednání spočívalo v tom, že dne 18. 12. 2014 kolem 19:50 hod., jako řidič osobního motorového vozidla na specifikovaném místě v Praze, se dostatečně nevěnoval řízení vozidla, nesledoval situaci v provozu na pozemní komunikaci, když jeho pozornost byla odpoutána chováním manžela poškozené, který stál na protější straně vozovky a značně gestikuloval a hlasitě volal na poškozenou, která přecházela vozovku mimo vyznačený přechod a ne kolmo k místu, kam měla namířeno. V důsledku toho narazil, prakticky při pravém kraji vozovky ve směru své jízdy, do poškozené chodkyně přecházející komunikaci ulice z pohledu řidiče z levé strany a nárazem jí způsobil tříštivou zlomeninu kotníku pravé nohy Weber C, nitrokloubní zlomeninu zevního hrbolu holenní kosti vpravo, krevní výron jedné hlavy tříhlavého stehenního svalu pravého stehna, tržnou ránu pravého lokte, podkožní krevní výron o velikosti 5x8 cm v čelně spánkové temenní krajině vlevo a kožní oděrku levé tváře. Způsobené poranění ji omezovalo v obvyklém způsobu života po dobu nejméně 12 až 18 týdnů. Jednání se dopustil proto, že porušil ustanovení § 4 písm. a), b) a § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

3. Za to byl stěžovatel podle § 147 odst. 1 tr. zákoníku odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání šesti měsíců, jehož výkon mu byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání dvanácti měsíců. Poškozenou VZP ČR soud výrokem podle § 229 odst. 1 tr. ř. odkázal s uplatněným nárokem na náhradu škody na řízení ve věcech občanskoprávních.

4. O odvolání stěžovatele proti shora citovanému rozsudku rozhodl Městský soud v Praze usnesením ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. 6 To 521/2016 tak, že je podle § 256 tr. ř. jako nedůvodné zamítl.

5. Následné dovolání stěžovatele směřující proti rozhodnutí soudu druhého stupně Nejvyšší soud usnesením ze dne 28. 6. 2017 sp. zn. 4 Tdo 664/2017 odmítl podle § 265i odst. 1 písm. b) tr. ř., jako podané z jiného důvodu, než jsou uvedeny v zákoně. Dospěl totiž k závěru, že námitky dovolatele neodpovídaly obsahovému vymezení jím uplatněných důvodů podle § 265b odst. 1 písm. g) a l) tr. ř.

6. Na to reagoval stěžovatel podáním ústavní stížnosti, z jejíhož podnětu Ústavní soud nálezem ze dne 12. 6. 2018 sp. zn. I. ÚS 3765/17 (N 111/89 SbNU 649) všechna výše zmíněná rozhodnutí obecných soudů zrušil s tím, že jimi bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny. V odůvodnění nálezu Ústavní soud konstatoval, že ačkoli se soudy (zejména pak soud prvního stupně) zabývaly skutkovým dějem velmi podrobně, nevypovídaly se s poměrně zásadní námitkou stěžovatele stran podmínek viditelnosti, které panovaly na místě v době střetu s poškozenou. Soudům vytkl, že v tomto směru „bez dalšího“ převzaly závěry ze znaleckých posudků. V jednom z nich znalec Ing. Oto Kuhn pouze uvedl, že vyloženě rušivé optické vlivy osvětlení místa nehody se v daném okamžiku pravděpodobně kromě možných protijedoucích vozidel nevyskytovaly. Předmětné konstatování však podle názoru Ústavního soudu ostře kontrastovalo s fotografiemi z místa nehody, které pořídili přívolaní příslušníci Policie České republiky a které tvořily součást procesního spisu. Prostým pohledem na ně Ústavní soud dovodil, že viditelnost obviněného byla v době nehody podstatným způsobem snížena, když ze snímků jsou patrné výrazné odlesky světla protijedoucích vozidel i veřejného osvětlení na povrchu vozovky. Reakční doba stěžovatele přitom byla ve zmíněném znaleckém posudku vypočtena na základě úvahy o dosvitu potkávacích světla, ovšem bez přihlédnutí ke zmíněným horším výhledovým podmínkám pro

řidiče v době střetu. Znalec Ing. Pavel Tůma pak po výtce Ústavního soudu dokonce tmu, funkční veřejné osvětlení, mokrou vozovku, lehký déšť a teplotu nad bodem mrazu ve svém posudku pouze konstatoval, ovšem při výpočtu průměrné reakční doby řidiče již vycházel z ideálních podmínek.

7. V návaznosti na výše uvedené výhrady Ústavní soud poukázal na svou ustálenou rozhodovací praxi týkající se tzv. principu omezené důvěry v dopravě, jehož podstatou je, že se řidič při provozu na pozemních komunikacích může spoléhat na to, že ostatní účastníci silničního provozu budou dodržovat jeho pravidla, pokud z konkrétních okolností nevyplývá opak. S přihlédnutím k uvedené zásadě se neztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že řidič musí vždy předpokládat porušení pravidel silničního provozu jinými účastníky. Zanedbání potřebné míry opatrnosti ze strany řidiče jako nezbytný předpoklad nedbalostního zavinění nelze vyvozovat pouze z faktu, že došlo ke škodlivému následku. Z tohoto pohledu bylo podle názoru Ústavního soudu nutno nahlížet i na skutkové zjištění, podle něhož manžel poškozené svým chováním upoutal pozornost stěžovatele. Úvahu obecných soudů, že se jím stěžovatel neměl nechat rozptýlit a měl se nadále koncentrovat na dění na vozovce před ním, označil za nerealistickou. Jeho počínání měl naopak za přirozenou reakci na méně obvyklou situaci, která navíc trvala jen krátký časový okamžik. V každém případě provedené dokazování nepředstavovalo podle mínění Ústavního soudu dostatečný podklad pro rozhodnutí o vině stěžovatele. Náležitě nebyla zodpovězena otázka viditelnosti v době dopravní nehody ani otázka jeho objektivních a subjektivních možností a schopností střetu s poškozenou zabránit. Nebyly zohledněny specifické poměry na místě nehody. Soudy také dostatečně neodůvodnily, proč nevyhověly zejména návrhu obhajoby na vypracování revizního znaleckého posudku z oboru dopravy. Zmíněné vady měly být v dalším řízení odstraněny.

8. Obvodní soud pro Prahu 2 poté v hlavním líčení ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 3. 6. 2019 č. j. 4 T 201/2015-597, jímž stěžovatele na témže skutkovém základě jako ve svém předchozím rozhodnutí ve věci (viz shora) znovu uznal vinným přečinem těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1 tr. zákoníku a podle téhož ustanovení ho odsoudil k trestu odnětí svobody v trvání šesti měsíců, jehož výkon podmíněně odložil na zkušební dobu v trvání dvanácti měsíců. Poškozenou VZP ČR pak s uplatněným nárokem na náhradu škody odkázal výrokem podle § 229 odst. 1 tr. ř. na řízení ve věcech občanskoprávních.

9. K odvolání stěžovatele Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 7. 8. 2019 sp. zn. 9 To 200/2019 podle § 258 odst. 1 písm. e), odst. 2 tr. ř. rozsudek soudu prvního stupně zrušil ve výroku o trestu a za podmínek § 259 odst. 3 písm. b) tr. ř. nově rozhodl, že podle § 46 odst. 1 tr. zákoníku se od potrestání stěžovatele upouští.

10. Nevyšší soud usnesením ze dne 17. 3. 2020 č. j. 4 Tdo 126/2020-679 stěžovatelovo dovolání odmítl jako zjevně neopodstatněné podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř.

II. Argumentace stěžovatele v ústavní stížnosti

11. Stěžovatel v ústavní stížnosti zdůrazňuje, že Ústavní soud v jeho věci vydal dne 12. 6. 2018 nález sp. zn. I. ÚS 3765/17, kterým konstatoval porušení jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny a napadená rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 2, Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu ve věci samé zrušil. V odůvodnění podrobně rozvedl své závěry, které měly být vodítkem pro následující soudní řízení. Podle názoru stěžovatele však názor Ústavního soudu obecné soudy nerespektovaly a k porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu došlo znovu. Obecné soudy se podle pokynu Ústavního soudu opětovně zabývaly otázkou viditelnosti. Znalecký posudek znaleckého ústavu, Univerzita Pardubice, fakulta Jana Pernera, který za účelem vyjasnění sporných otázek soud zadal, se však zabýval pouze reakční dobou řidiče, která měla být okolo 1,0 s a je v zásadě neměnná bez ohledu na denní dobu a výhledové poměry.

12. Na přímou otázku týkající se vzdálenosti, na jakou byla chodkyně pozorovatelná po vstupu do levého jízdního pruhu, předvolaný znalec odpověděl, že určení konkrétní vzdálenosti je velmi těžké, neboť na místě působila celá řada ruchů, které působily nerovnoměrně (nehomogenní osvětlení, odlesk, kontrast vozovky). Z běžné viditelnosti zhruba na 30 metrů se viditelnost chodkyně zde zřejmě nesnížila pod 20 metrů, ale stanovit konkrétní hodnoty považoval za neřešitelný úkol. Údaj 20 metrů znalec uvedl jako velmi mlhavou hypotézu, nikoli však jako znalecké zjištění konstatované pro tento konkrétní případ. S ohledem na nemožnost exaktního stanovení vzdálenosti, na niž bylo možné chodkyni spatřit, znalec nebyl schopen stanovit ani rychlost, v níž by bylo možné zastavit vozidlo před rovinou přecházení. Stěžovatel si klade otázku, jak je možné za tohoto stavu konstatovat jeho vinu, když přiměřenou rychlost nelze určit a povolená rychlost nebyla překročena. Stejně tak nezjistil, z jakých zjištění soudy dovodily, že stěžovatel měl zcela jistě poškozenou vidět a mohl a měl na její přecházení zareagovat. Za tohoto stavu měly být pochybnosti vyloženy ve prospěch stěžovatele.

13. Obecné soudy navíc při stanovení viditelnosti chodkyně znaleckým posudkem zcela opomněly fakt, že stěžovatel na krátkou chvíli otočil svůj pohled směrem k manželu poškozené z důvodu jeho nestandardního chování u krajnice vozovky. Krátké ohlédnutí stěžovatele za svědkem S., které Ústavní soud označil za přirozenou reakci člověka na neobvyklou situaci, bylo soudy i nadále přičítáno k tíži stěžovateli a nijak nebylo bráno v úvahu s ohledem na potřebný čas reakce stěžovatele pro možné odvrácení nehody. Z dokazování vyplynulo, že svědek S. stál u levé strany vozovky, pokřikoval, důrazně gestikuloval na svoji manželku (poškozenou) nacházející se v jízdním pruhu stěžovatele u pravé krajnice. Stěžovatel tedy měl před sebou dva objekty, na které měl hypoteticky reagovat. Objekty však byly od sebe vzdáleny natolik, že je nemohl spatřit oba najednou. Bohužel stěžovatel prvně zaznamenal svědka S., který jeho pozornost krátce upoutal prudkými pohyby, a následně nemohl bezprostředně reflektovat na poškozenou při pravé krajnici. Přestože mu vyhodnocování chování svědka S. jako neohrožující, při němž instinktivně sundal nohu z plynu, zabralo krátký okamžik, po zaznamenání poškozené strhl řízení a prudce brzdil, střetu se mu již zabránit nepodařilo. Soudy však chování svědka S. kvalifikují *ex post* jako stěžovatele zcela jistě neohrožující. Stěžovatel však takovou informaci v průběhu nehodového děje ihned neměl a rozhodoval se ve zlomcích vteřin.

14. Stěžovatel dále namítá, že mu v rámci dovolacího řízení nebylo doručeno vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství, a s jeho obsahem se tak seznámil až z odůvodnění rozhodnutí dovolacího soudu.

15. Stěžovatel zdůrazňuje, že neporušil žádnou povinnost řidiče, řízení se plně věnoval, sledoval situaci v dopravě. Přesto však neměl šanci vzhledem k okolnostem poškozenou včas spatřit a střetu zabránit. Stěžovateli je líto, že došlo ke zranění poškozené. To, že k němu došlo, však automaticky neznamená, že porušil některou ze svých povinností, a má být proto potrestán. Podíl poškozené na nehodě odvolací soud vyhodnotil jako 70%.

III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků

16. Ústavní soud vyzval v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu Nejvyšší soud, Městský soud v Praze a Obvodní soud pro Prahu 2 jako účastníky řízení a Nejvyšší státní zastupitelství, Městské státní zastupitelství v Praze a Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 2 jako vedlejší účastníky řízení k vyjádření k projednávané ústavní stížnosti. Obecné soudy ve svých vyjádřeních odkázaly na odůvodnění napadených rozhodnutí. Navrhly, aby ústavní stížnost byla odmítnuta, neboť v ní stěžovatel v zásadě opakuje argumentaci, se kterou se vypořádaly. Stejně tak Nejvyšší státní zastupitelství odkázalo na odůvodnění napadených rozhodnutí. Městské státní zastupitelství v Praze k argumentu nedostatečného zhodnocení role manžela poškozené uvedlo, že po řidiči jistě

nelze chtít „nemožné“. Pokud však řidiče upoutá nějaká událost odehrávající se mimo vozovku, musí zabezpečit, aby pohyb jeho vozidla neohrozil jiného účastníka silničního provozu, a je povinen případně i uvést vozidlo do klidu. Toto však stěžovatel nezajistil, a nemůže se tak zprostit odpovědnosti za nehodový děj. Argumentaci stěžovatele považuje za nedůvodnou. Obdobně Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 2 ve svém vyjádření uvedlo, že viditelnost obou osob byla ovlivněna stejnými světelnými podmínkami. Chodkyně se přitom na vozovce vyskytovala dostatečně dlouho na to, aby ji mohl stěžovatel zaznamenat a zabránit střetu s ní. Ohlédnutí se za gestikulujícím manželem poškozené je jistě přirozenou lidskou reakcí. Jednalo se však o děj, který se odehrával mimo vozovku, který řidič může sledovat pouze tak, že bude střídavě sledovat i dění na vozovce. Při ulpívání pohledem mimo vozovku se již nejedná o přirozenou reakci řidiče, ale o rozptýlení od řízení vozidla, při kterém může dojít k dopravní nehodě, za niž ponese řidič odpovědnost. Ze závěrů nově zpracovaného znaleckého posudku plyne, že řidič chodkyni mohl upozorovat a včasnou reakcí mohl srážce zabránit. K otázce posouzení viditelnosti přitom znalecký posudek konstatoval, že přesné zjištění tohoto údaje již zpětně není možné. V případě, že v rámci dopravy vznikne událost, kterou sám řidič nevyvolal, byť by byla v rozporu s dopravními předpisy, je řidič povinen na takovou situaci reagovat, a to za předpokladu, že je schopen ji vnímat s dostatečným předstihem potřebným k jeho reakci. Podle názoru vedlejšího účastníka stěžovatel potřebnou míru řidičské opatrnosti nezachoval. Nevěnoval se situaci před svým vozidlem, a proto nestihl včas reagovat na chodkyni přecházející vozovku. Vedlejší účastník se domnívá, že obecné soudy se případem stěžovatele zabývaly dostatečně pečlivě a nehodový děj zkoumaly v maximální možné míře. K dotčení stěžovatelových základních práv podle jeho názoru nedošlo.

17. Ústavní soud nezasílal vyjádření 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. Obecná východiska posouzení Ústavním soudem

18. Ke kasační závaznosti svých nálezů se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi vyslovil mnohokrát. Např. již v nálezu sp. zn. III. ÚS 425/97 (N 42/10 SbNU 285) výslovně uvedl, že vykonatelný nálezn Ústavního soudu je závazný pro všechny orgány i osoby a zakládá nepominutelnou procesní překážku *rei iudicatae*, která brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu či přehodnocení věci. Názor, podle kterého je kasační závaznost nálezů Ústavního soudu závazností takřka absolutní, byl pak potvrzen v řadě dalších rozhodnutí, např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665), IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), IV. ÚS 1642/11 (N 191/63 SbNU 219) či IV. ÚS 2213/16 (N 65/85 SbNU 159).

19. Požadavky na reflektování kasačního nálezu v následném rozhodnutí obecného soudu jsou tudíž výrazně přísnější, než je tomu v případě tzv. závaznosti precedenční. V případě precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu existuje možnost, aby obecný soud (ne)reflekoval jeho právní názory s tím, že v dobré víře předeště konkurující úvahy a započne s Ústavním soudem ústavněprávní dialog. Kasační závaznost může být reflektována pouze bezpodmínečným respektováním nálezu Ústavního soudu, avšak pochopitelně toliko za nezměněného skutkového stavu [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 467/98 (N 31/13 SbNU 221) či IV. ÚS 301/05].

20. V řízení následujícím po kasačním nálezu proto není prostor pro úvahy o správnosti či úplnosti právního názoru, na němž je takový nálezn založen. Toto pravidlo neplyne z přesvědčení Ústavního soudu o jeho vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít nekonečnému soudnímu ping-pongu, který by neúměrně

prodlužoval řízení, a tím porušoval právo účastníků na spravedlivý proces (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1642/11).

21. Ústavní soud v kasačním nálezu v posuzované věci obecným soudům uložil, aby znovu vyhodnotily podmínky viditelnosti, které panovaly na místě v době střetu, neboť skutkové závěry, které učinily, nebyly dostatečně podloženy důkazním materiálem. V návaznosti na to se měly opětovně zabývat otázkou reakční doby řidiče v daném místě a čase. Dále vyslovil závěr, že tzv. princip omezené důvěry v dopravě nelze vykládat tak, že řidič musí vždy předpokládat porušení pravidel silničního provozu jinými účastníky. Zanedbání potřebné míry opatrnosti ze strany řidiče jako nezbytný předpoklad nedbalostního zavinění nelze vyvozovat pouze z faktu, že došlo ke škodlivému následku. Z tohoto úhlu pohledu je proto nutné nahlížet i na skutkové zjištění, podle něhož manžel poškozené svým chováním pochopitelně upoutal pozornost stěžovatele. V důsledku upoutání pozornosti gestikulujícím manželem poškozené stěžovatel zareagoval na přecházející poškozenou se zpožděním. Otázkou k posouzení pak zůstala i doba, po kterou byla pozornost stěžovatele/řidiče upoutána rušivým působením dalšího účastníka silničního provozu.

22. Soud prvního stupně zdůraznil, že se podmínkami viditelnosti a reakční doby podrobně zabýval. Své úvahy zkráceně sepsal do závěru, že pokud řidič viděl na druhé straně silnice manžela poškozené a věnoval mu, byť na krátkou dobu, pozornost, mohl by včas upozorovat a zareagovat i na poškozenou a měl na ni řádně zareagovat. Ze znaleckého posudku, který soud zadal znaleckému ústavu, zjistil, že reakční doba, která představuje časový úsek mezi zjevným podnětem k reakci a počátkem brzdění, je běžně kolem jedné sekundy a tato hodnota se zásadně nemění. Co se mění v závislosti na denní době a výhledových poměrech, je vzdálenost, na jakou je řidič schopen spatřit a rozpoznat objekt. Primární problém, který by se dal předchozímu znaleckému zkoumání vytknout tak spočíval v tom, že nedostatečně vysvětlilo základní princip dané dopravní situace, který spočívá v tom, že řidič při aktuální rychlosti jízdy nebyl schopen zastavit na vzdálenost, na jakou zaregistroval chodkyni. Ze dvou příčin neschopnosti zastavení uváděných novým znaleckým posudkem jako 1. nedostatečné sledování situace v dopravě a 2. rychlost jízdy neadekvátní podmínkám viditelnosti v místě nehody, které obě je potřeba přičíst na vrub stěžovateli, soud prvního stupně zvolil tu první. Uvedl, že v době, kdy byla poškozená uprostřed vozovky, bylo od ní vozidlo vzdáleno 12 až 14 metrů, a tedy podmínky pro bezpečné přejetí vozovky neměla. Její podíl na nehodě tak soud vyhodnotil jako 50%. Reakci manžela poškozené soud vyhodnotil bez dalšího jako nikoli nestandardní. Stěžovatel měl předpokládat, že stejně tak jako příroda, zvířata či malé děti i lidé staršího věku mohou způsobit náhlou situaci v silničním provozu, a byl na ni povinen odpovídajícím způsobem zareagovat. Stěžovatel mohl a měl přecházející poškozenou vidět a mohl a měl na její přecházení reagovat. Soud vyhodnotil jako možné, že pozornost řidiče i chodkyně byla odvedena do místa, kde se pohyboval manžel poškozené, který na sebe i v průběhu líčení údajně dokázal svým vystupováním upoutat pohledy jiných. I za delší upoutání pozornosti netypickým chováním manžela poškozené s následkem dopravní nehody však odpovídá řidič.

23. Odvolací soud se s jeho závěry ztotožnil. I podle jeho názoru stěžovatel mohl střetu zabránit. Podíl poškozené, která se rozhodla přecházet vozovku mimo vyznačený přechod, nebyla dostatečně opatrná s ohledem na zhoršené podmínky viditelnosti (tma a odlesky světla), zvýšil na 70 %. Nejednalo se však o náhlé vběhnutí pod vozidlo stěžovatele a měl na její (být nestandardní) přecházení zareagovat, a nebyl-li by rozptýlen gestikulujícím manželem poškozené, zřejmě by na něj i včas zareagoval. Uložený trest, který byl v době dalšího rozhodování odvolacího soudu vykonán, a bylo již rozhodnuto i o osvědčení stěžovatele ve zkušební době, odvolací soud označil za nepřiměřeně přísný. S ohledem na další bezúhonnost stěžovatele a velký časový odstup se rozhodl pro aplikaci § 46 odst. 1 tr. řádu a rozhodl o upuštění od potrestání (ostatně by došlo k zápočtu trestu).

24. Dovolací soud uvedl, že nepovažuje za logické, aby měl stěžovatel podle svého vyjádření dostatečně dobrý rozhled na to, aby upozoroval a následně analyzoval údajně nestandardní jednání manžela poškozené, stojícího na chodníku přes protisměrný jízdní pruh, zatímco poškozenou, která se v té době již jako přecházející chodec konstantní rychlostí pohybovala ve vozovce směrem zleva do jeho jízdního koridoru, naopak upozorovat nemohl. Jako účelovou tudíž označil i navazující konstrukci obhajoby, podle níž se zcela přirozeně a především jen na minimální okamžik ohlédl po gestikulujícím svědku, a když upřel zrak zpět na vozovku před sebou, ocitla se do té doby „neviditelná“ poškozená „znenadání natolik blízko před jeho vozidlem, že už se jí nemohl vyhnout ani před ní dobrzdit“. Podle názoru dovolacího soudu nebyly ve věci splněny veškeré zákonné podmínky pro aplikaci ustanovení § 46 odst. 1 tr. zákoníku pro upuštění od potrestání (konkrétně se jedná o podmínku litovat spáchání trestného činu). Vzhledem k tomu, že dovolání podal pouze obviněný, nebylo možné nápravu v tomto směru zjednat. K námitce *ultima ratio* připomněl usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 7 Tdo 692/2017, v němž dovolací senát neshledal podmínku pro uplatnění této zásady ani v případě řidičky osobního motorového vozidla, která za tmy, při rozsvícených tlumených potkávacích světlech svého vozidla, přehlédla a pozdě zareagovala na silně podnapilého chodce, který uprostřed jejího jízdního pruhu vedl mimo chodník neosvětlené jízdní kolo opatřené pouze odrazkami se sníženou funkcí, a přestože zahájila brzdění, narazila do zadní části jízdního kola, v důsledku čehož chodec upadl na zem a utrpěl zranění ve formě zlomeniny vnitřního kotníku levé nohy a zhmoždění hlavy.

25. Má-li soudní rozhodnutí obstát z hlediska ústavněprávního přezkumu, musí z jeho odůvodnění vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž jím učiněná skutková zjištění nesmějí být v extrémním nesouladu s vykonanými důkazy [srov. usnesení ze dne 23. 9. 2005 sp. zn. III. ÚS 359/05 (U 22/38 SbNU 579)]. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je „extrémní nesoulad“ dán rovněž tehdy, pokud skutková zjištění obecných soudů nemají žádnou obsahovou spojitost s provedenými důkazy nebo pokud z těchto důkazů při žádném z logicky přijatelných způsobů hodnocení nevyplývají, případně pokud hodnocení důkazů v napadeném rozhodnutí zcela absentuje.

26. Ústavní soud je z tohoto pohledu povinen posoudit, zda se obecné soudy řídily právním názorem vysloveným v předchozím nálezu Ústavního soudu v posuzované věci. Zaměřil se tedy znovu ve světle vyslovených závěrů na otázku, zda skutková zjištění obecných soudů mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry nejsou s nimi v „extrémním nesouladu“ a zda interpretace použitého práva je ústavně konformní.

27. Trestní odpovědnost v českém právu je založena na zásadě odpovědnosti za zavinění, z níž vyplývá, že bez zavinění není trestný čin (*nullum crimen sine culpa*). Podmínkou trestní odpovědnosti obviněného je tedy naplnění skutkové podstaty trestného činu, které musí být vždy zahrnuto zaviněním ve formě úmyslu či nedbalosti. V případě přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1 tr. zákoníku musí trestní soudy vždy prokázat existenci zavinění ve formě vědomé či nevědomé nedbalosti.

28. V přezkoumávané věci není sporu o tom, že poškozená utrpěla těžkou újmu na zdraví ve smyslu § 122 odst. 1 tr. zákoníku. Sporné ale již je, zda tento nešťastný následek dopravní nehody vznikl v příčinné souvislosti se zaviněným (nedbalostním) jednáním stěžovatele a zda je dáno zavinění stěžovatele na zjištěném následku dopravní nehody. Přitom platí, že zavinění musí zahrnovat všechny znaky charakterizující objektivní státní trestného činu, tedy i příčinný vztah mezi jednáním pachatele a následkem trestného činu (srov. rozhodnutí č. 21/1981 Sb. rozh. tr.). Při (nevědomé) nedbalosti je třeba, aby si pachatel alespoň měl a mohl představit, že se takto příčinný vztah může rozvinout (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2017 sp. zn. 8 Tdo 242/2017).

29. Nedbalost je možné obecně vymezit tak, že pachatel zanedbáním povinné opatrnosti při svém jednání způsobí nezamýšlený trestněprávně relevantní následek. Z vědomé nedbalosti je trestný čin spáchán, jestliže pachatel „věděl, že může způsobem uvedeným v trestním zákoně porušit nebo ohrozit zájem chráněný takovým zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal, že takové porušení nebo ohrožení nezpůsobí“ [§ 16 odst. 1 písm. a) tr. zákoníku]. Nedbalost nevědomá se pak předpokládá v případě, kdy pachatel „nevěděl, že svým jednáním může takové porušení nebo ohrožení způsobit, ač o tom vzhledem k okolnostem a k svým osobním poměrům vědět měl a mohl“ [§ 16 odst. 1 písm. b) tr. zákoníku].

30. Pro oblast dopravy je třeba akcentovat, že hranice okolností, které řidič může či nemůže předvídat, nelze dovozovat pouze hypoteticky, ale je třeba vycházet z objektivních okolností konkrétní dopravní situace, která může být charakterizována celou řadou faktorů. Z hlediska zavinění z nedbalosti to pak znamená, že kromě míry povinné opatrnosti vyplývající z pravidel silničního provozu zde existuje i subjektivní vymezení, jež spočívá v míře opatrnosti, kterou je schopen řidič v konkrétním případě vynaložit. O zavinění z nedbalosti může jít pouze tehdy, pokud povinnost a možnost předvídat porušení nebo ohrožení zájmu chráněného trestním zákoníkem jsou dány současně, nedostatek této jedné složky v daném případě znamená, že uvedený čin obviněného je činem nezaviněným (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2001 sp. zn. 3 Tz 182/2001, publikované v Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu, Praha: C. H. Beck, Svazek 11/2002, č. T 279). Spáchání trestného činu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 tr. zákoníku v souvislosti s dopravní nehodou současně předpokládá, aby porušení dopravního předpisu bylo v příčinné souvislosti s havárií (srov. rozhodnutí č. 7/1965 Sb. rozh. tr.).

31. V judikatuře vztahující se k trestným činům, k nimž došlo v dopravě, je opakovaně vyjádřena zásada, že řidič motorového vozidla může spoléhat na dodržení dopravních předpisů ostatními účastníky provozu na pozemních komunikacích, nevyplyvá-li z konkrétní situace opak (tato zásada tzv. omezené důvěry v dopravě se uplatňuje nejen v dopravě silniční, ale i v ostatních druzích dopravy, řidič je však zároveň povinen zachovávat patřičnou opatrnost). Nejvyšší soud opakovaně poukazuje i na to, že „po účastníkovi silničního provozu nelze spravedlivě požadovat, aby bez dalšího předpokládal možné porušení pravidel tohoto provozu jinými účastníky a aby tomu přizpůsobil své počínání; naopak, není-li z okolností, které může účastník silničního provozu běžně vnímat či předvídat, zřejmé, že jiný účastník téhož provozu porušil své povinnosti, je oprávněn očekávat od ostatních účastníků silničního provozu dodržování stanovených pravidel. Účastník silničního provozu, který porušil pravidla tohoto provozu, pak na druhé straně nemůže očekávat dodržení těchto pravidel od ostatních účastníků, jestliže jim to znemožnil s ohledem na charakter a závažnost svého porušení pravidel silničního provozu“ (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 1981 sp. zn. 3 Tz 20/81, publikované pod č. 43/1982 Sb. rozh. tr., usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2004 sp. zn. 5 Tdo 1173/2004, publikované pod č. 45/2005-I. Sb. rozh. tr., usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. 6 Tdo 143/2011, a také Šámal, P. a kol. Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1501 až 1517).

V. Vlastní posouzení ústavní stížnosti

32. Po posouzení napadených rozhodnutí a obsahu spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

33. Z dokazování provedeného nalézacím soudem, z něhož vycházel i odvolací soud, vyplývá, že stěžovatel jel po silnici v obci večer za zhoršené viditelnosti rychlostí zřejmě do 36 km/hod., při projíždění mírně pravotočivé zatáčky si povšiml pána stojícího na levé straně vozovky u zaparkovaného vozidla, který dle výpovědi stěžovatele „strašně rozhazoval rukama“ (č. 1. 3 rozsudku soudu prvního stupně). Podle výpovědi svědka N. (prodavače

v trafice) jej upoutalo chování muže a ženy, kteří zaparkovali auto na protější straně vozovky, vystoupili z něj, dost pospíchali, paní bez rozhlédnutí začala přecházet vozovku směrem k trafice a následně „slyšel zařvat něco toho pána“ – č. 1. 5 rozsudku soudu prvního stupně. Stěžovatel tvrdí, že jeho pohled na okamžik upoutal manžel poškozené, a když se pohledem vrátil zpět a poškozenou zaregistroval zhruba 1 metr před autem, snažil se strhnout řízení a brzdít, ale střetu s ní již nezabránil. Znalecké posudky pracovaly s různými variantami okamžiku, kdy stěžovatel přecházející chodkyni uviděl. Vyplynulo z nich mimo jiné zjištění, že při rychlosti vozidla v rozmezí 32 až 36 km/hod. by zabránění střetu stačila reakce řidiče rychlejší o 1,4 až 1,6 sekundy (na vzdálenost 13 až 17 metrů od chodkyně). Stejně tak mohla nehodovému ději zabránit chodkyně tím, že by do dráhy příjíždějícího vozidla nevstoupila, neboť pokud tak v dané vzdálenosti od něj učinila, nutila řidiče k náhlé změně rychlosti jízdy, pokud by na ni nereagoval v době, kdy se pohybovala v protisměrném jízdním pruhu.

34. Ústavní soud se neztotožnil se shora uvedenými právními závěry obecných soudů stran existence nedbalostního zavinění na straně stěžovatele, a má za to, že tyto závěry nejsou dostatečně podloženy provedenými důkazy a zjištěnými skutkovými okolnostmi.

35. Podle ustanovení § 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“) platí, že „při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen

a) chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu,

b) řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem, pokyny policisty, pokyny osob oprávněných k řízení provozu na pozemních komunikacích podle § 75 odst. 5, 8 a 9 a zastavování vozidel podle § 79 odst. 1 a pokyny osob, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis, vydanými k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,

c) řídit se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace“.

Podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu je „řidič je kromě povinností uvedených v § 4 dále povinen (...)

b) věnovat se plně řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti a sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích,“.

36. Účastníkem provozu na pozemních komunikacích je podle § 2 písm. a) zákona o silničním provozu každý, kdo se přímým způsobem účastní provozu na pozemních komunikacích. Dospělý člověk stojící na kraji vozovky, divoce mávající rukama a vykřikující byl zcela jistě součástí provozu na pozemní komunikaci a jako na účastníka na něj, stejně jako na stěžovatele, dopadají povinnosti uvedené v § 4 zákona o silničním provozu. Pokud obecné soudy ve skutkové větě kladou stěžovateli za vinu mimo jiné, že nesledoval situaci v provozu, neboť věnoval pozornost chování manžela poškozené, není zcela zřejmé, zda si skutečnost, že se manžel poškozené stal součástí provozu, dostatečně uvědomovaly. Z takto popsanych skutkových okolností nelze podle názoru Ústavního soudu dovodit, v čem konkrétně spočívalo jednání zakládající trestní odpovědnost stěžovatele, zejména z jakých skutečností lze dovozovat zavinění trestného činu.

37. Je potřeba říct, že sledování situace v provozu v případě stěžovatele mělo obsáhnout dva děje, které v různých částech vozovky probíhaly současně. První z nich – gestikulující a volající účastník na levé straně vozovky za mírně pravotočivou zatáčkou, kterému stěžovatel neměl věnovat pozornost, a druhý – neopatrně přecházející chodkyně

(možná i reagující na výkřiky manžela otočením či zpomalením chůze) směřující k pravému okraji vozovky, kterému měl věnovat pozornost veškerou a včas na něj zareagovat.

38. Za daných okolností Ústavní soud nemůže přisvědčit závěrům obecných soudů, že divoce gestikulující a křičící účastník silničního provozu není nestandardní situace. Již v předchozím nálezu Ústavní soud uvedl, že manžel poškozené pozornost stěžovatele svým chováním upoutal a je nerealistická úvaha nalézacího soudu, že tím neměla být rozptýlena pozornost stěžovatele, neboť se jedná o přirozenou reakci člověka na konkrétní méně obvyklou situaci. Z pozice *ex post* obecné soudy nijak blíže nehodnotily dobu, o kterou zcela pochopitelně upoutání pozornosti neobvyklým (prvním) jevem v provozu ovlivnilo možnost a zpozdilo schopnost stěžovatele začít adekvátně reagovat na (druhý) jev v provozu. Přiměřenost důvodů, pro něž pachatel spoléhal, že nezpůsobí porušení nebo ohrožení zájmů chráněných trestním zákoníkem, je přitom třeba posuzovat podle toho, jak se situace jevila pachateli a jak se zachoval vzhledem k rozhodným vnějším okolnostem konkrétního případu. Zpoždění, které hrálo klíčovou roli, bylo dle znalců o 1,4 až 1,6 sekundy. Celkový čas pohybu chodkyně ve vozovce od vystoupení ze zákrytu zaparkovaného vozidla do místa střetu znalec Ing. Tůma stanovil na 6,8 sekundy, z místa vstupu do druhé poloviny vozovky do místa střetu pak na 2,3 sekundy (č. l. 129 spisu).

39. Soud prvního stupně i soud dovolací dokonce v zobecňujících závěrech uvedly, že pokud stěžovatel zaregistroval manžela poškozené, mohl a měl (zřejmě současně) zaregistrovat i poškozenou. Odvolací soud konstatoval, že nebyl-li by rozptýlen gestikulujícím manželem poškozené, zřejmě by na poškozenou i včas zareagoval. Za situace, kdy by obecné soudy provedly dokazování, z něhož by vyplynulo, po jakou dobu již stěžovatel věnoval pozornost nestandardním projevům manžela poškozené nepřiměřeně dlouho a že tato neobhajitelná prodleva představuje překročení na něj kladené míry opatrnosti, jeho odpovědnost za trestněprávní následek v podobě následného střetu by zřejmě zachována byla. Dokazování v tomto směru však proběhlo zcela nedostatečně. Závěry nalézacího soudu, že obžalovaný měl a zcela jistě mohl přecházející poškozenou vidět a mohl a měl na její přecházení reagovat, neboť se všichni znalci shodli, že měl dostatek času a jeho pozdní reakce nastala z jiného než technického důvodu, není podloženo dostatečnými skutkovými zjištěními.

40. Nedbalostní zavinění vyjadřuje vnitřní stav mysli pachatele v době inkriminovaného jednání a jeho subjektivní vztah k němu. Zanedbání potřebné míry opatrnosti jako předpoklad nedbalostního zavinění je třeba vyvozovat z konkrétních skutkových okolností, řádně prokázaných před obecnými soudy. Zanedbání potřebné míry opatrnosti proto nelze dovozovat jen na základě zpětné myšlenkové konstrukce nepodložené konkrétními fakty – došlo-li ke škodlivému následku, neznamená to automaticky, že potřebná míra opatrnosti musela být nutně zanedbána [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2016 sp. zn. IV. ÚS 3159/15 (N 199/83 SbNU 197)]. Ve skutkové větě je ostatně, jak již bylo uvedeno výše, trestněprávně relevantní následek v podobě způsobení zranění poškozené dáván do souvislosti s příčinou odpoutání pozornosti chováním manžela poškozené bez dalšího upřesnění.

41. Jen na okraj lze dodat, že judikát, který zmínil v odůvodnění napadeného usnesení Nejvyšší soud k námitce *ultima ratio*, která v ústavní stížnosti nebyla vznesena (odkaz na usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 7 Tdo 692/2017), nelze na posuzovanou věc s ohledem na odlišné okolnosti obou případů v jiných souvislostech než s námitkou *ultima ratio* přiléhavě vztáhnout. V odkazované věci řidička chodce přehlédla a reagovala na něj pozdě, neboť při oslnění protijedoucím vozidlem, které při provozu vozidla mohla předvídat, jela příliš rychle.

42. K principu omezené důvěry se vztahuje požadavek existence příčinného vztahu mezi porušením právního předpisu a vzniklým ohrožením či způsobeným následkem

a příčinného vztahu mezi účelem právního předpisu a vzniklým ohrožením či následkem (srov. Polcar, Miroslav. Princip omezené důvěry v dopravě na pozemních komunikacích. Trestní právo 10. 12. 2015, In. ASPI Wolters Kluwer, citováno 6. 11. 2020). Demonstrovat to lze na rozhodnutích Nejvyššího soudu, ve kterých soud uvedl, že výjimkou ze zásady omezené důvěry v dopravě „jsou případy, kdy ze situace v provozu na pozemních komunikacích vyplývá povinnost dbát zvýšené opatrnosti nebo s předstihem reagovat na situaci, aby bylo zabráněno kolizi (např. na komunikacích nebo v jejich blízkosti se pohybují děti, osoby těžce zdravotně postižené, přestárlé, zjevně volně pobíhající zvířata, blízkost přechodu pro chodce nebo to dále vyplývá z existence instalovaných dopravních značek). Důvodně spoléhat na to, že tito účastníci silničního provozu dodrží pravidla silničního provozu, může řidič jen v případě, pokud z konkrétních okolností neplyne obava, že tomu tak nebude. Mohou však nastat situace, kdy i tito účastníci vytvoří řidiči svým náhlým neočekávaným a nepředvídatelným vstoupením do vozovky překážku, jež může být pro řidiče i objektivně nezvládnutelná. V takovém případě řidič neodpovídá za vzniklý protiprávní následek“ (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. 6 Tdo 143/2011, ze dne 30. 7. 2013 sp. zn. 4 Tdo 715/2013 a ze dne 27. 8. 2013 sp. zn. 6 Tdo 734/2013).

43. Je třeba připomenout, že spravedlivému vypořádání vztahů mezi řidičem (či provozovatelem dopravního prostředku) a poškozeným není na překážku, nelze-li prokázat zavinění. Zákonodárce si byl vědom zvýšených rizik spojených s provozováním dopravy, a proto povinnost k náhradě újmy způsobené z provozu dopravních prostředků stanovil jako povinnost objektivní (či dokonce absolutní, byla-li škoda způsobena okolnostmi, které mají původ v provozu), nezávislou na zavinění.

44. V posuzované věci stěžovatel projížděl zřejmě rychlostí do 36 km/hod. po místní komunikaci před osmou hodinou večerní. Situace, kterou vytvořili dva dospělí účastníci silničního provozu v jeden okamžik na dvou místech vozovky neopatrným a bezohledným chováním, byla neočekávatelná a objektivně stěžejí zvladatelná. Dospělý účastník silničního provozu stojící na kraji vozovky, který nápadně gestikuluje, může být nepředvídatelnou situací v provozu. Odpovědnost za škodlivý následek může být dána pouze v situaci, kdy bude prokázáno, že řidič gestikulujícímu účastníku věnoval pozornost nepřiměřeně dlouho, a tím porušil potřebnou míru opatrnosti. Hledisko vyššího věku manžela poškozené a poškozené, kteří se pohybovali bez viditelných známek omezení, za daných okolností nehraje roli. Není proto důvod na posuzovanou věc princip omezené důvěry v dopravě neaplikovat.

45. Součástí soudního rozhodnutí, v němž je osoba uznána vinou nedbalostním trestným činem, musí být pečlivé zhodnocení všech okolností, které soud vedly k názoru, že tato osoba náležitou opatrnost nezachovala, a jednala tedy zaviněně. Soudy musí v tomto smyslu pečlivě zkoumat objektivní i subjektivní hledisko potřebné míry opatrnosti.

46. Orgány činné v trestním řízení mají úřední povinnost zjišťovat skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí (srov. ustanovení § 2 odst. 4, 5 tr. řádu). Z ústavního principu presumpce neviny, zakotveného v článku 40 odst. 2 Listiny, vyplývá pro obecné soudy povinnost při rozhodování o vině zvažovat též takovou verzi případu, která důvodně připouští, že vzhledem ke skutkovým okolnostem případu mohlo dojít ke způsobení škodlivého následku bez zavinění obviněného. Pouze tak mohou obecné soudy dostát požadavkům článku 36 odst. 1 Listiny, jenž obviněným osobám zaručuje právo na soudní ochranu.

47. V projednávaném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že obecné soudy znovu porušily právo stěžovatele chráněné článkem 36 odst. 1 Listiny, neboť dospěly k vadnému závěru o existenci nedbalostního zavinění stěžovatele, aniž by tento závěr vyplýval z jejich skutkových zjištění a z provedených důkazů.

48. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil ústavní stížností napadená soudní rozhodnutí.

49. Trestní řízení ve věci samé, jehož výsledky Ústavní soud nijak nepředjímá, se tím vrací k soudu prvního stupně.

50. 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 soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2, 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 nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, § 314h odst. 1 trestního řádu).

Č. 235**Porušení práv rodiče a nezletilého neupravením jejich vzájemného styku soudem****(sp. zn. IV. ÚS 2611/20 ze dne 22. prosince 2020)**

I. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte musí být předním hlediskem nejlepší zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dětí, tedy i v soudním řízení, ve kterém se rozhoduje o změně výchovného prostředí dítěte a jeho svěřením do výlučné péče jednoho z rodičů. Soud, který hodlá změnit zásadním způsobem dosavadní uspořádání péče o dítě, musí proto dát dostatečný procesní prostor účastníkům řízení, aby se k takové možnosti vyjádřili [nález ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 1328/20 (N 157/101 SbNU 98)].

II. Řízení o úpravě poměrů k dítěti je třeba chápat komplexně v tom smyslu, že zahrnuje jak rozhodnutí o péči, tak i o styku, neboť tato dvě rozhodnutí spolu velmi úzce souvisejí, a proto je povinností obecných soudů rozhodnout při takové zásadní změně uspořádání péče o dítě rovněž o úpravě styku druhého rodiče s dítětem i bez výslovného návrhu, tedy aniž by musel neúspěšný rodič iniciovat nové řízení v této věci. Postupem krajského soudu, který k odvolání matky změnil rozsudek okresního soudu o střídavé péči obou rodičů a nezletilého svěřil do výlučné péče matky, a přitom neupravil styk otce s nezletilým, došlo k porušení práv otce a nezletilého podle čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právy nezletilého podle čl. 3 odst. 1, čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Josefa Fialy a Pavla Šámala (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele O. P., zastoupeného Mgr. Annou Jirotkovou, advokátkou, sídlem Moravská 924/6, Praha 2 – Vinohrady, proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. července 2020 č. j. 101 Co 71/2020-182, za účasti Krajského soudu v Praze jako účastníka řízení a 1. L. P., zastoupené Mgr. Alenou Rampasovou, advokátkou, sídlem Hluboká 1336/55, Plzeň, a 2. nezl. T. P., právně zastoupeného Městským úřadem Beroun, Odborem sociálních věcí a zdravotnictví, sídlem Husovo náměstí 68/1, Beroun, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. července 2020 č. j. 101 Co 71/2020-182 byla porušena práva stěžovatele a 2. vedlejšího účastníka podle čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právy 2. vedlejšího účastníka podle čl. 3 odst. 1, čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí, když tvrdí, že jím byla porušena jeho základní práva zaručená v čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 3 odst. 1 a čl. 18 Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, předložených podkladů a vyžádaného spisu vedeného u Okresního soudu v Berouně (dále též jen „okresní soud“) pod sp. zn. 25 P 113/2019 se podává, že okresní soud rozhodl rozsudkem ze dne 9. 12. 2019 č. j. 25 P 113/2019-100 o návrhu stěžovatele (dále též „otec“) na změnu výchovy 2. vedlejšího účastníka (dále též „nezletilý“) tak, že ho svěřil do střídavé péče obou rodičů, kdy do péče první vedlejší účastnice (dále též „matka“) byl svěřen na sudý kalendářní týden od pondělí 8.00 hodin do následujícího pondělí do 8.00 hodin a do péče otce byl svěřen na lichý kalendářní týden od pondělí 8.00 hodin do následujícího pondělí do 8.00 hodin. Bylo stanoveno, že rodiče si nezletilého předají vždy v předškolním či školním zařízení, a to každé pondělí v 8.00 hodin v místě bydliště toho z nich, jehož péče bude začínat, a že není-li možné předání v předškolním nebo školním zařízení, rodiče si nezletilého předají v místě bydliště toho z nich, jehož péče aktuálně končí, a to ve stejný den a hodinu. Matce byla uložena povinnost na výživu nezletilého přispívat částkou 1 000 Kč měsíčně a otci byla stanovena povinnost přispívat na výživu nezletilého částkou 4 000 Kč měsíčně. Uvedeným rozsudkem byl změněn rozsudek Okresního soudu v Berouně ze dne 28. 3. 2018 č. j. 25 Nc 2195/2017-51 a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Okresní soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že po provedeném dokazování je zřejmé, že modelu střídavé péče v zásadě nic nebrání. Oba rodiče i kolizní opatrovník zřetelně potvrdili, že vztah nezletilého k oběma rodičům je kladný. Za primární důvod daného rozhodnutí považoval okresní soud fakt, že rodiče v době rozhodování soudu model střídavé péče již uplatňovali, byť v poněkud nestandardním rozsahu (nezletilého si předávali zpravidla 2x týdně). Takto časté předávání podle názoru okresního soudu nebylo v zájmu nezletilého, ale ani rodičů. Okresní soud shledal, že oba rodiče jsou schopni péči o nezletilého řádným způsobem zajistit a oba mají shodná rodičovská práva. Přitom vzdálenost bydlišť obou rodičů podle okresního soudu model střídavé péče jediné podporuje. V místě bydliště každého z rodičů nezletilý docházel do mateřské školy, čímž bylo jeho předškolní vzdělávání náležitě zajištěno. Pro model střídavé péče hovořil i výsledek pohovoru, který s nezletilým provedl kolizní opatrovník a ze kterého vyplynulo, že sám nezletilý by si přál být v péči každého z rodičů rovným dílem. Stanovením, že rodiče si nezletilého budou předávat prostřednictvím předškolního zařízení, měly být podle okresního soudu eliminovány konflikty mezi rodiči, což by neplatilo v případě svěření dítěte do péče jednoho z rodičů. Dodal, že neprokázáno zůstalo tvrzení matky, že by se otec nezletilému nevěnoval po citové stránce.

3. Proti rozsudku okresního soudu podala 1. vedlejší účastnice odvolání, o kterém rozhodl Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 14. 7. 2020 č. j. 101 Co 71/2020-182 tak, že rozsudek okresního soudu změnil a nezletilého svěřil do výlučné péče matky s tím, že otci byla uložena povinnost s účinností od 1. 2. 2020 přispívat na výživu nezletilého částkou 7 000 Kč měsíčně splatnou vždy do každého 15. dne v měsíci předem k rukám matky a s účinností od právní moci daného rozsudku nadále částkou 10 000 Kč měsíčně. Matce byla uložena povinnost s účinností od 1. 2. 2020 do právní moci rozsudku přispívat na výživu nezletilého částkou 1 000 Kč měsíčně splatnou vždy do každého 15. dne v měsíci předem k rukám otce. Dále bylo stanoveno, že nedoplatek na výživném za dobu od 1. 2. 2020 do 30. 6. 2020 ve výši 24 000 Kč je otec povinen zaplatit k rukám matky ve lhůtě do 31. 8. 2020 a nedoplatek na výživném za dobu od 1. 2. 2020 do 30. 6. 2020 ve

výši 5 000 Kč je matka povinna zaplatit k rukám otce ve lhůtě do 31. 8. 2020. Ve výroku o změně rozsudku Okresního soudu v Berouně ze dne 28. 3. 2018 č. j. 25 Nc 2195/2017-51 byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen a bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudem prvního stupně a soudem odvolacím. V odůvodnění krajský soud uvedl, že původním rozhodnutím byl nezletilý svěřen do společné péče obou rodičů, která spočívala v tom, že rodiče si s ohledem na vzdálenost svých bydlišť nezletilého střídali v nepravidelných intervalech, ke střídání nezletilého docházelo zpravidla 2x týdně. Oba rodiče se shodli na tom, že časté střídání nezletilého zatěžuje, nicméně na další formě péče o nezletilého se neshodli, vztahy mezi nimi jsou konfliktní. Otec navrhl svěření nezletilého do střídavé péče se střídáním po týdnu, matka střídavou péči odmítla, akcentujíc, že nezletilému střídání prostředí vadí, měl by mít zachováno jedno výchovné prostředí, navštěvovat jednu mateřskou školu. Nezletilý při pohovoru s kolizním opatrovníkem provedeném dne 1. 11. 2019 sdělil, že se mu líbí v obou mateřských školách, že se těší na maminku i na tatínka a chtěl by u nich být stejně dlouho. Na základě návrhu otce na svěření nezletilého do střídavé péče obou rodičů byl proveden opakovaný pohovor s nezletilým dne 9. 7. 2020 v místě bydliště matky kolizním opatrovníkem. Nezletilý uvedl, že se nechce střídat a nechce, aby se to táta dozvěděl, protože by se zlobil. Nebaví ho jezdit sem a tam, je to daleko, přál by si být déle u mámy a chvíli u táty. Přál by si mít jednu školu. Nezletilý podle krajského soudu své stanovisko vyjádřil po své vlastní zkušenosti se střídavou péčí, kterou oba rodiče praktikovali od 16. 4. 2020 na základě předběžného opatření. Dále krajský soud uvedl, že aktuálně matka s nezletilým bydlí v rodinném domě jejího přítele v B., což je vzdáleno od místa bydliště otce cca 80 km. Její partner má jednu vyživovací povinnost, syna ve věku 16 let. Otec nadále žije v rodinném domě v M., v původním bydlišti obou rodičů a nezletilého, nyní s manželkou, se kterou se dne 13. 12. 2019 oženil. Nynější manželka stěžovatele nemá žádnou vyživovací povinnost. Krajský soud přihlédl k přání nezletilého, který si již vyzkoušel, v důsledku neschopnosti rodičů domluvit se na další péči o něj, různé způsoby střídání u každého z nich, a uzavřel, že vzhledem k nízkému věku nezletilého je pro něj aktuálně nejvhodnější péče matky, která byla od narození ve funkci hlavního pečovatele, máje za to, že při stejném podílu rodičů na výchově by bylo poloviční zastoupení matky předčasné. Dodal, že nezletilý potřebuje její snadnou dostupnost, k čemuž v případě, že je nezletilý u otce, nedochází, neboť vysloví-li nezletilý přání, že by chtěl zavolat mamince, otec to odmítá. Snadná dostupnost matky je nezletilému zdrojem bezpečí a jistoty. Krajský soud přisvědčil i argumentaci, že by nezletilý měl navštěvovat pouze jednu mateřskou školu, neboť od září 2020 se stane předškolákem, a že není v jeho zájmu, aby jeho předškolní vzdělávání bylo tříštěno. Ze všech těchto důvodů rozhodl o svěření nezletilého do výlučné péče matky s tím, že otcí byla uložena povinnost přispívat na výživu nezletilého, dále rozhodl o povinnosti matky přispívat otcí výživným do právní moci rozsudku, jakož i o nedoplatecích na výživném (viz shora). Krajský soud však žádným způsobem nerozhodl o úpravě styku nezletilého s otcem.

II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti podrobně popisuje průběh předcházejících řízení a skutečnost, jak se on a 1. vedlejší účastnice podíleli na péči o nezletilého po rozpadu jejich vztahu, tj. od počátku roku 2017, kdy nezletilému byly dva roky. Poukazuje na to, že kolizní opatrovník po pohovoru s nezletilým doporučil model střídavé péče obou rodičů, následně však, na základě dalšího pohovoru s nezletilým, své stanovisko změnil s tím, že nezletilý by měl být svěřen do péče matky. Stěžovatel zdůrazňuje, že při rozhodování o úpravě péče o dítě je třeba vycházet z toho, že právem obou rodičů je v zásadě stejnou měrou o dítě pečovat a podílet se na jeho výchově, a je-li dítě svěřeno do péče jednoho z rodičů, pak by mu mělo být umožněno stýkat se s druhým rodičem v takové míře, aby byl postulát rodičovské péče co

nejvíce naplněn. Napadený rozsudek si podle stěžovatele logicky odporuje, když na jedné straně vychází ze skutkového stavu existující střídavé péče obou rodičů, ale na druhé straně uzavírá, že pro nezletilého je aktuálně nejvýhodnější výlučná péče matky. Skutkový závěr krajského soudu, že matka byla od narození nezletilého ve funkci hlavního pečovatele, nelze podle stěžovatele na základě provedeného dokazování učinit, neboť je v přímém rozporu se zjištěním, že od dvou let věku nezletilého fungovala střídavá péče obou rodičů. Stěžovatel je přesvědčen, že odvolací soud rozhodl v rozporu se zájmem nezletilého dítěte, a to překvapivě a bezdůvodně. Nezabýval se jeho nesouhlasem se změnou místa bydliště nezletilého a napadený rozsudek neobsahuje žádné podrobné odůvodnění, proč je nutná změna péče ze střídavé na výlučnou péči matky, a to bez jakékoliv úpravy jeho styku s nezletilým. Podotýká, že již od dvou let věku nezletilého dobře fungovala střídavá péče obou rodičů a že byl připraven vybírat pro nezletilého základní školu tak, aby byla bez problémů dostupná z místa bydliště obou rodičů.

5. Dále stěžovatel uvádí, že matka se v průběhu odvolacího řízení rozhodla změnit své a synovo bydliště do místa vzdáleného od jeho bydliště cca 80 km, aniž by se o tom s ním jakýmkoliv způsobem radila. Informovala ho o tom až na jednání konaném dne 10. 6. 2020, přičemž on s touto skutečností nesouhlasil, avšak krajský soud se jeho nesouhlasem nezabýval. Za hlavní důvod, který odvolací soud vedl k závěru o nutnosti změny rozhodnutí soudu prvního stupně, považuje stěžovatel vyslovené přání nezletilého na pohovoru s kolizním opatrovníkem dne 9. 7. 2020. V tomto ohledu odvolacímu soudu vytýká, že se nijak nevypořádal se skutečností, že v předchozích pohovorech se nezletilý vyjadřoval opačně a ke změně jeho názoru došlo po týdenním pobytu u matky, a že i kdyby byl názor nezletilého zjištěn správným způsobem, neměl odvolací soud vyslovené přání nezletilého zaměnit s jeho zájmem. K tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 2482/13 (N 105/73 SbNU 683) (pozn.: všechna rozhodnutí jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Dále odkázal na judikaturu Ústavního soudu o povinnosti důkladného odůvodnění soudního rozhodnutí s tím, že podle něj není možné učinit opačné právní závěry pouze na základě výsledku jediného pohovoru kolizního opatrovníka s nezletilým, jak učinil odvolací soud [viz např. nálezy ze dne 1. 6. 2020 sp. zn. I. ÚS 3784/19 (N 108/100 SbNU 257), ze dne 2. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 3413/14 (N 103/77 SbNU 519), ze dne 21. 11. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1921/17 (N 215/87 SbNU 477)]. Dodal, že stížnost nezletilého na to, že jezdí stále sem a tam, se mohla vázat k větší vzdálenosti bydlišť obou rodičů, což je ovšem stav vyvolaný výlučně matkou a jejím přestěhováním bez jeho souhlasu.

III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníku řízení a vedlejším účastníkům řízení.

7. Krajský soud se ve stanovené lhůtě ani ke dni vydání tohoto rozhodnutí k ústavní stížnosti nevyjádřil.

8. Kolizní opatrovník nezletilého ve svém přípisu popisuje podrobný obsah pohovorů s nezletilým. Při prvním pohovoru s nezletilým, kdy mu bylo necelých pět let, shledal, že by bylo pro nezletilého vhodné, aby byl i nadále v péči obou rodičů, resp. ve střídavé péči obou rodičů, a to za předpokladu, že se odstraní poměrně časté předávání od jednoho rodiče k druhému. Podotýká, že se domníval, že vzájemná nevraživost mezi rodiči se časem zmírní či pomine, což se však nestalo. Poté, co mu krajský soud uložil, ať provede další pohovor s nezletilým, tak učinil v místě bydliště matky, s čímž právní zástupkyně otce souhlasila. Při tomto pohovoru nezletilý sdělil, že má rád oba rodiče a chce s nimi být, ale že nechce, aby pokračovala střídavá péče. Kolizní opatrovník zdůrazňuje, že nezměnil svůj názor ze dne na den a že rovněž nezměnil svůj názor pouze na základě rozhovoru s nezletilým. Vedl ho k tomu i dlouhodobý (převážně telefonický) kontakt s rodiči. V průběhu plynutí času dospěl

k závěru, že by měla být stanovena výlučná péče matky, nevyloučil však, že se do budoucna nezletilý bude chtít vrátit ke střídavé péči. Dodal, že oba rodiče by si měli uvědomit, že by měli zlepšit vzájemnou komunikaci a že jsou to oni dva, kdo ovlivňují spokojený život nezletilého. Matka tuto situaci řešila prostřednictvím psycholožky, která chtěla hovořit i s otcem. Otec sdělil, že žádný problém nemá, a spolupráci odmítl (viz protokol o jednání před krajským soudem ze dne 10. 6. 2020).

9. Matka nezletilého ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedla, že má za to, že rozhodnutím krajského soudu nedošlo k porušení žádných ústavně zaručených práv stěžovatele ani nezletilého. Krajský soud podle ní správně vycházel mimo jiné z nově formulovaného přání nezletilého „nestřídat se“ a být déle s matkou. Nezletilý měl již s pravidelným střídáním dostatečnou zkušenost a díky svému vyššímu věku také oproti předchozímu pohovoru s kolizním opatrovníkem lépe vnímal čas. Je přesvědčena, že krajským soudem bylo dostatečně prokázáno, že zájem nezletilého na její výlučné péči koresponduje s přáním nezletilého. Nepopírá konfliktní vztahy se stěžovatelem a tvrdí, že byla připravena pracovat na zlepšení. Iniciovala a absolvovala rodinnou terapii, která byla však bez výsledku ukončena, a také domluvila pro nezletilého psychologickou terapii, které se měl zúčastnit i otec, což však rázně odmítl. Dodala, že se s nezletilým stěhovala pouze dvakrát, poprvé ze společného bydliště se stěžovatelem, podruhé za svým životním partnerem do B. Trvá na tom, že argumentace stěžovatele, že mění partnery a zaměstnání, je lichá. Nezletilý také koliznímu opatrovníkovi uvedl, že jejího současného partnera má rád. Připouští, že krajský soud měl současně rozhodnout o úpravě styku otce s nezletilým, avšak tento nedostatek podle ní nemůže být sám o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť daná otázka je v dohledné době řešitelná v řízení o úpravu styku, případně cestou předběžného opatření. Pro pořádek uvádí, že sama úpravu styku stěžovateli nabízela, a to jak v řízení před krajským soudem, tak i následně v mimosoudní korespondenci, a stěžovateli v období do odložení vykonatelnosti napadeného rozsudku styk s nezletilým umožňovala. Nezletilý podle ní opětovné střídání, ke kterému došlo v důsledku odložení vykonatelnosti, velmi špatně snáší a vyjadřuje se v tom smyslu, že se střídat nechce a že se neměl narodit. Před odkladem vykonatelnosti napadeného rozhodnutí sama mohla zajistit odbornou psychologickou péči o nezletilého, ta však musela být po odkladu vykonatelnosti rozhodnutí krajského soudu ukončena, neboť otec svůj souhlas s pokračováním psychologické péče nedal. Z uvedených důvodů matka navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

10. Výše rubrikovaná vyjádření byla stěžovateli zaslána na vědomí a k případné replice. Stěžovatel tohoto svého práva využil. Ve své reakci na vyjádření uvádí, že krajský soud neprovedl dostatečné dokazování pro zjištění vhodnosti výchovných prostředí, jak skutečně nezletilý střídavou péči zvládá, jaký má vztah k oběma rodičům a jejich partnerům a jaké má sociální vazby v bydlištích svých rodičů. Dokazování zaměřil převážně na zjištění majetkových a příjmových poměrů otce, čímž nadřadil zájem na výživné dítěte jeho zájmu na nalezení optimálního uspořádání vlastní péče. Odvolací soud podle stěžovatele pominul zprávy z mateřských škol, kdy stanovisko mateřské školy v místě bydliště stěžovatele vyznělo výrazně pozitivněji než stanovisko mateřské školy, do níž nezletilého vodila matka, a nezkoumal podrobně důvody, které vedly kolizního opatrovníka ke změně stanoviska. Popírá, že by nezletilému znemožňoval kontakt s matkou a že nezletilému je toliko matka zdrojem bezpečí a stability. Zdůrazňuje, že dítě potřebuje oba dva rodiče stejnou měrou. V postupu odvolacího soudu shledává rozpor, kdy na jedné straně odvolací soud připouští, že dítě daného věku je ovlivnitelné, na druhé straně bere zjištění učiněná kolizním opatrovníkem v místě bydliště matky za přání dítěte, k němuž je třeba přihlédnout. Podotýká, že on ani nikdo z okolí v jeho bydlišti na nezletilém nepozoruje nic, co by zavdalo příčinu k vyhledání psychologické pomoci. Nezletilý je veselý, na svůj věk velmi vyspělé dítě, které se nebojí komunikovat či tzv. zdravě zazlobit, ať už otce, nebo učitelky ve školce. Tvzení, která uvádí

1. vedlejší účastnice ve svém vyjádření, podle něj naprosto nekorespondují s tím, jak se nezletilý chová u stěžovatele doma. Z chování nezletilého má často pocit, jako by si nezletilý k němu přijel odpočinout. Podle něj nelze vyloučit, že matka zatahuje nezletilého do svých sporů a třeba nevědomky si tak z něj dělá svého ochránce. Tvrdí, že není pravda, že by odmítal psychologickou pomoc pro nezletilého a byl neochoten situaci řešit. Pouze to vnímá jinak než 1. vedlejší účastnice. Poukazuje na to, že kolizní opatrovník návštěvu u matky vykonal až na jeho žádost, nikoliv proto, že se matka přestěhovala. Šlo o úplně první šetření v místě bydliště matky, zatímco on byl do té doby kolizním opatrovníkem navštíven, kontrolován a hodnocen již dvakrát. To podle něj svědčí o jeho znevýhodnění, neboť on musí svoji schopnost pečovat o nezletilého prokazovat, zatímco matka nikoliv. Dále stěžovatel zmiňuje, že není pravda, že by mu matka po vydání rozsudku odvolacího soudu nabízela možnosti styku s nezletilým. Určila mu, v kterých víkendech má mít syna u sebe, a nabídla mu, že může za nezletilým dojíždět na odpolední styk v jednom všedním dni v týdnu do B., tedy do místa, o němž věděla, že s touto změnou bydliště nezletilého nesouhlasí. Jakýkoliv protínávrh, který vznesl, byl bez vysvětlení odmítnut. Poté, co byla odložena vykonatelnost rozsudku odvolacího soudu, vrátili se rodiče k praktikování střídavé péče po týdnu. Podle stěžovatele není pravda, že by tento režim nezletilý špatně snášel. Nezletilý může trávit v rodině stěžovatele vždy celý týden, dochází v M. do školky. Stěžovatel i jeho manželka se mu plně věnují, poskytují mu klidné rodinné zázemí, dostatek lásky, o výživě nemluvě. Společně si hrají, sportují, vaří, připravují se na vánoční svátky. Nezletilý je s ním veselý a šťastný.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a jeho ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpal všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

a) Změna péče o nezletilého

12. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). 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 vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů. Jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Nutno proto vycházet z pravidla, že vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů, a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady).

13. Ústavní soud předně konstatuje, že dlouhodobě zastává rezervovaný postoj k přezkumu rozhodování obecných soudů ve věcech péče o dítě. Posuzování těchto otázek je především doménou těchto soudů, které v kontradiktorně vedeném řízení mají nejlepší podmínky pro dokazování a pro následné spravedlivé rozhodnutí. Do rozhodování obecných soudů Ústavní soud zasahuje toliko v případech extrémního vykročení z pravidel řádně vedeného soudního řízení.

14. V řízení týkajícím se úpravy výchovných poměrů k nezletilým dětem se přezkum Ústavního soudu soustředí zejména na posouzení otázek, zda byly za účelem zjištění

nejlepšího zájmu dítěte shromážděny veškeré potřebné důkazy s tím, že důkazní aktivita nedopadá na samotné účastníky, nýbrž na soud, zda hodnocení důkazů odpovídalo principům zakotveným v hlavě páté Listiny a ustanovením občanského soudního řádu a zákona o zvláštních řízeních soudních a zda byla veškerá rozhodnutí vydaná v průběhu řízení řádně a dostatečně odůvodněna [srov. např. náleze ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 2943/14 (N 110/77 SbNU 607)].

15. Ústavní soud se proto zaměřuje na zjištění, zda řízení před obecnými soudy bylo konáno a přijatá opatření byla činěna v nejlepším zájmu dítěte (ve smyslu čl. 3 Úmluvy), který musí být vždy prioritním hlediskem, a zda v tomto smyslu soudy rozhodly o konkrétní podobě nejvhodnějšího uspořádání vztahu mezi rodiči a dětmi. Za tímto účelem Ústavní soud ve své judikatuře vymezil ústavněprávní kritéria pro rozhodování o úpravě výchovných poměrů k nezletilým dětem, jejichž naplnění při přezkumu rozhodnutí obecných soudů s ohledem na konkrétní okolnosti daného individuálního případu vždy zkoumá. Mezi kritéria, která musí obecné soudy z hlediska nutnosti rozhodovat v nejlepším zájmu dítěte v těchto řízeních vzít v potaz, patří zejména: 1. existence pokrevního pouta mezi dítětem a o jeho svěření do péče usilující osobou, 2. míra zachování identity dítěte a jeho rodinných vazeb v případě jeho svěření do péče té které osoby, 3. schopnost osoby usilující o svěření dítěte do péče zajistit jeho vývoj a fyzické, vzdělávací, emocionální, materiální a jiné potřeby, 4. přání dítěte. Je proto především úkolem civilních soudů, aby v souladu s principem nezávislosti rozhodování soudní moci, s ohledem na zjištěný skutkový stav a s přihlédnutím k nezastupitelné osobní zkušenosti vyplývající z bezprostředního kontaktu s účastníky řízení a znalosti vývoje rodinné situace rozhodly o svěření nezletilých dětí do péče jednoho nebo obou rodičů. Základním kritériem přitom musí vždy být především zájem dítěte, a nikoliv přání rodiče [srov. náleze ze dne 31. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 149/20 (N 62/99 SbNU 204)].

16. Ústavní soud zdůrazňuje, že v případě, kdy jeden z rodičů naplňuje čtyři shora vymezená kritéria výrazně lépe, je zpravidla v zájmu dítěte, aby bylo svěřeno do péče tohoto rodiče. Naopak v případě, naplňují-li oba rodiče tato kritéria zhruba stejnou měrou, je třeba vycházet z premisy, že zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů [srov. např. nálezy ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 3216/13 (N 176/74 SbNU 529) a ze dne 30. 12. 2014 sp. zn. I. ÚS 1554/14 (N 236/75 SbNU 629)].

17. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu ovšem současně vyplývá, že svěření dítěte do střídavé péče za situace, kdy oba rodiče naplňují výše uvedená kritéria zhruba stejnou měrou, není nutně vždy automatickým řešením, neboť obecné soudy jsou povinny vzít v potaz, vyžadují-li to specifické okolnosti projednávaného případu, i další relevantní kritéria, která s ohledem na povinnost respektovat a hájit nejlepší zájem nezletilého dítěte brání jeho svěření do střídavé péče, a tedy vyvracejí onu presumpci ve prospěch střídavé péče. Jde například o situace, v nichž by vzhledem ke specifickému zdravotnímu či psychickému stavu dítěte střídavá péče pro dítě představovala nepřiměřenou zátěž (např. je-li dotčené dítě emočně labilní, je vysoce fixováno pouze na jednoho z rodičů, vyžaduje speciální a intenzivnější péči a pozornost, trpí poruchou autistického spektra atp.). Stejně tak lze uvažovat ve výjimečných případech o nesvěření dítěte do střídavé péče tehdy, kdy rodiče, kteří jinak naplňují relevantní kritéria ve zhruba stejné míře, žijí ve velmi velké vzdálenosti od sebe, a to zejména, když by tato velká vzdálenost mohla zásadním způsobem narušit školní docházku dítěte či jeho rozvoj prostřednictvím mimoškolních aktivit nebo rozmělnit jeho vazby v daném sociálním prostředí [srov. např. náleze ze dne 5. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 1835/12 (N 152/66 SbNU 289)].

18. Důvodem bránícím svěření nezletilého dítěte do střídavé péče může být podle judikatury Ústavního soudu i nevhodná či absentující komunikace mezi rodiči, nicméně pouze ve výjimečných případech, neboť je nesporné, že špatná či přímo konfliktní komunikace mezi rodiči negativně ovlivňuje osobnostní rozvoj samotného dítěte i charakter a kvalitu jeho

výchovného prostředí, obzvláště za situace, kdy rodiče mají tendenci řešit své neshody právě „bojem o dítě“ či jeho prostřednictvím, a tak rezignují na svou primární povinnost chránit jeho zájem být v péči obou rodičů a hledat nejvhodnější způsob, jak dítěti vytvořit harmonické a láskyplné prostředí, umožňující mu bez negativních vlivů tento zájem realizovat (srov. např. sp. zn. I. ÚS 1554/14).

19. Ústavní soud tedy posuzoval, zda krajský soud, jenž nezletilého svěřil do výlučné péče matky, respektoval závěry plynoucí z aktuální judikatury Ústavního soudu a vycházel z premisy, že „svěření dětí do střídavé péče je pravidlem, nikoliv výjimkou“ (srov. nález sp. zn. I. ÚS 2482/13), resp. zda dostatečně odůvodnil, že v nyní projednávaném případě nastala okolnost, která zmíněnou presumpci ve prospěch střídavé péče vylučuje. Jak se podává z navazující judikatury zdejšího soudu (např. nález sp. zn. I. ÚS 1554/14), tato premisa je platná pouze za předpokladu splnění všech výše předestřených ústavněprávních kritérií a zákonných podmínek, jež jsou odrazem ústavního požadavku na zohlednění zájmů nezletilých dětí. Taktéž v usnesení ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. I. ÚS 2831/14 Ústavní soud uvedl, že „teze obsažené v judikatuře k věcem svěření dítěte do střídavé výchovy [viz např. nález ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 1506/13 (N 110/73 SbNU 739)] nijak nevyvazují obecné soudy z povinnosti posuzovat případy individuálně. Ke střídavé výchově se nelze automaticky uchýlovat v každém řízení o svěření dítěte do péče, naopak je nezbytné vždy hledat nejlepší zájem dítěte podle okolností daného případu (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2014 sp. zn. III. ÚS 2009/14, ze dne 25. 9. 2014 sp. zn. III. ÚS 2720/13 aj.)“. Je nutno respektovat jedinečnost každého individuálního případu a v nich zkoumaného zájmu a potřeb nezletilého dítěte, o jehož péči je rozhodováno. Ústavní soud je toho názoru, že krajský soud těmito požadavkům dostál.

20. Ústavní soud po studiu předloženého soudního spisu shledává, že krajský soud rozhodoval po doplnění dokazování na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, námitkami vedlejší účastnice uplatněnými v odvolání proti rozsudku okresního soudu se řádně zabýval a objasnil, na základě jakých důkazů a úvah dospěl ke svým závěrům o svěření nezletilého do výlučné péče matky. Ústavní soud přisvědčil jeho závěrům, že vzhledem k nízkému věku nezletilého a s přihlédnutím k jeho přání je pro něj aktuálně nejvhodnější výlučná péče matky. Nelze než souhlasit s názorem krajského soudu, že nezletilý potřebuje snadnou dostupnost matky, která je pro něj zdrojem bezpečí a jistoty, a že není v jeho zájmu, aby jeho předškolní vzdělávání bylo tržštěno.

21. Důvodem pro změnu výchovného prostředí nezletilého tedy byly konkrétní okolnosti, které ve svém komplexu vedly krajský soud k přesvědčení o nevhodnosti střídavé péče. Krajský soud své rozhodnutí dostatečně a srozumitelně odůvodnil, uvedl, jaké skutečnosti má za zjištěné a jak dospěl po doplněném dokazování ke shora popsanému závěru a které předpisy aplikoval. Napadené rozhodnutí není v tomto ohledu v kolizi se zájmy nezletilého, naopak prioritním hlediskem při rozhodování krajského soudu byl podle Ústavního soudu nejlepší zájem nezletilého, jak to vyžaduje čl. 3 odst. 1 Úmluvy.

22. Ústavní soud tedy neshledal v postupu a v rozhodnutí krajského soudu o změně péče o nezletilého žádné kvalifikované pochybení, jež by mohlo být posuzováno jako porušení základních práv stěžovatele a jež by mělo vést z tohoto důvodu ke kasaci napadeného rozhodnutí. Závěry krajského soudu jsou v tomto ohledu řádně odůvodněné, jasné, rozumné a logické. Napadený rozsudek v části týkající se změny péče o nezletilého neodporuje žádné z ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení podle hlavy páté Listiny.

b) Absentující úprava styku otce s nezletilým

23. Z obsahu napadeného rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu je však současně zřejmé, že krajský soud neupravil styk stěžovatele s nezletilým.

24. Podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, uznávají právo dítěte odděleného od jednoho nebo obou rodičů udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu se zájmy dítěte.

25. Podle čl. 18 odst. 1 Úmluvy státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, vynaloží veškeré úsilí k tomu, aby byla uznána zásada, že oba rodiče mají společnou odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte. Rodiče, nebo v odpovídajících případech zákonní zástupci, mají prvotní odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte. Základním smyslem jejich péče musí přitom být zájem dítěte.

26. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny péče o děti a jejich výchova je právem rodičů. Děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona.

27. V nyní posuzované věci se otec domáhal nové úpravy styku s nezletilým, který byl v tu dobu ve společné péči obou rodičů, která již byla pro nezletilého nevyhovující. Žádal, aby byl nastolen model střídavé péče v týdenních cyklech a aby docházelo k předání nezletilého v předškolním zařízení. Okresní soud návrhu otce vyhověl (viz bod 2 shora).

28. Ústavní soud nepřehlédl, že krajský soud žádným způsobem nerozhodl o styku otce s nezletilým. V napadeném rozsudku styk otce s nezletilým není nijak upraven, což není slučitelné s nejlepším zájmem dítěte. Toto opomenutí krajského soudu je zvláště překvapivé, neboť sám poukázal na špatnou komunikaci a vztah mezi rodiči, a nemohl tedy předpokládat, že se na styku stěžovatele s nezletilým dohodnou.

29. Ústavní soud na tomto místě připomíná, že „být spolu“ znamená pro rodiče a jeho dítě jeden ze základních prvků rodinného života, a to i přes rozkoly ve vztazích mezi rodiči [nález ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. I. ÚS 153/16 (N 137/82 SbNU 207)]. Jak se podává z Úmluvy, tak dítě má právo udržovat pravidelné osobní kontakty s oběma rodiči a oba rodiče mají společnou odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte (viz výše citovaný čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 Úmluvy). Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že v zájmu dítěte zpravidla je, aby bylo v péči obou rodičů, kde každý z nich poskytuje dítěti láskyplnou péči a každý svým dílem přispívá k osobnostnímu vývoji dítěte. Dítě, které je v péči jen jednoho rodiče, má právo stýkat se s druhým rodičem v rozsahu, který je v zájmu dítěte, stejně jako tento rodič má právo stýkat se s dítětem.

30. Z napadeného rozsudku ani ze soudního spisu se nijak nepodává, že by měl být vyloučen styk otce s nezletilým. Jak se podává i z pohovorů kolizního opatrovníka s nezletilým, tak jeho vztah k oběma rodičům je veskrze pozitivní. Podle Ústavního soudu tedy není ústavně konformní, že styk s otcem nebyl nijak upraven, čímž formálně hrozilo nebezpečí (i když stěžovatelka tvrdí, že styku otce s nezletilým nebránila ani po vydání napadeného rozhodnutí) přerušení jakýchkoliv jejich kontaktů, a to až do případného nového rozhodnutí soudu o styku. Ústavní soud má za to, že taková situace je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte a krajský soud i v tomto ohledu pochybil.

31. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že v daném řízení se rozhodovalo o péči o dítě, nikoliv o styku s ním. Procesní předpisy však nijak krajskému soudu nebránilo o styku rozhodnout, když z čl. 32 odst. 4 Listiny a mezinárodních závazků České republiky plyne požadavek opačný. Podle Ústavního soudu je třeba řízení o úpravě poměrů k dítěti chápat komplexně a tak, že zahrnuje jak rozhodnutí o péči, tak i o styku, neboť tato dvě rozhodnutí spolu velmi úzce souvisejí. Nakonec z hmotněprávního pohledu není pro rodiče mezi stykem a péčí podstatný rozdíl. V rámci obojího se rozhoduje o období, po které bude dítě trávit čas s daným rodičem. Bude pravidlem, že případný neúspěšný rodič v rozhodnutí o péči bude mít zájem o styk. Krajský soud, který hodlal zásadně změnit dosavadní uspořádání péče o dítě, měl dát dostatečný procesní prostor účastníkům se k takové možnosti vyjádřit, neboť jinak dojde k porušení jejich práva na řádně vedené soudní řízení podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny [srov. nález ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. IV. ÚS 1328/20 (N 157/101 SbNU 98)].

VI. Závěr

32. Postupem krajského soudu, který neupravil styk otce s nezletilým, tedy došlo k porušení práva stěžovatele a 2. vedlejšího účastníka podle čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny ve spojení s právy 2. vedlejšího účastníka podle čl. 3 odst. 1, čl. 9 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 Úmluvy (výrok I). *Ratio decidendi* tohoto nálezu však Ústavní soud nemohl zohlednit ve výroku svého nálezu zrušením napadeného rozsudku krajského soudu, neboť se tento rozsudek ve výrokových částech úpravou styku otce s vedlejším účastníkem nezabývá a nebylo by možné ani část výroků napadeného rozsudku zrušit. Jde o obdobnou situaci jako v případě, kdy je napadána neústavnost zákona z důvodu, že v něm nějaká věc upravena není, ač upravena být má.

33. Nálezová forma rozhodnutí je podle Ústavního soudu potřebná nejen pro naplnění subjektivní funkce řízení o ústavní stížnosti, neboť jím Ústavní soud obecně závaznými výrokovými závěry poskytuje stěžovateli určitou satisfakci v podobě konstatování porušení jeho ústavně zaručeného práva. Současně tím Ústavní soud naplňuje objektivní funkci ústavní stížnosti, protože svým výrokem [nálezy ze dne 28. 2. 2017 sp. zn. III. ÚS 2916/15 (N 35/84 SbNU 401), ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. III. ÚS 3439/17 (N 47/93 SbNU 143)] vymezuje hranice dalšího postupu soudů v obdobných případech. Byť se tímto závěrem dosavadní postup krajského soudu nenapraví, může mít pro stěžovatele a vedlejšího účastníka právní význam. Není úkolem Ústavního soudu, aby předjímal, bude-li jej mít skutečně a v jakém směru [nález ze dne 21. 4. 2004 sp. zn. IV. ÚS 385/03 (N 59/33 SbNU 95)].

34. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že závazný není pouze výrok nálezu, nýbrž i nosné důvody vyjádřené v jeho odůvodnění, na které se rovněž vztahuje čl. 89 odst. 2 Ústavy [viz řadu rozhodnutí Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 19. 3. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 2/03 (N 41/29 SbNU 371; 84/2003 Sb.) či ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.)].

35. Ústavně garantovaná práva zaručená Listinou a plnění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy, musí být aplikovány bezvýjimečně, a zjistil-li Ústavní soud, a to bez jakýchkoliv pochybností, že ve věci stěžovatele a vedlejšího účastníka bylo řízení v jeho celku nutno považovat za proces porušující shora uvedená ustanovení Listiny a Úmluvy, bylo by popřením úlohy Ústavního soudu podle čl. 83 Ústavy toto zjištění bez dalšího přejít. Úlohou obecných soudů je pak toto pochybení bez zbytečných průtahů napravit.

36. Ve zbývajících částech [srov. důvody v části V. a) tohoto nálezu] Ústavní soud neshledal porušení ústavně zaručených základních práv či svobod, kterých se stěžovatel dovolává, a ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu v této části odmítl (výrok II).

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

Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko soudce Pavla Šámala

1. Nesouhlasím s tím, že závěry krajského soudu ohledně přidělení nezletilého do výlučné péče matky jsou řádně odůvodněné, jasné, rozumné a logické a že napadený rozsudek neodporuje žádné z ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení podle hlavy páté Listiny, a proto podle § 22 zákona o Ústavním soudu podávám toto odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu. Podle mého názoru měl být napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2020 č. j. 101 Co 71/2020-182 zrušen, a to z následujících důvodů.

2. Krajský soud na základě doplněného dokazování ve svém překvapivém rozhodnutí, které nebylo podloženo návrhy účastníků řízení ani provedenými důkazy, konstatoval, že vzhledem k nízkému věku nezletilého je pro něj aktuálně nejvhodnější výlučná péče matky, která byla od jeho narození ve funkci hlavního pečovatele. Nosným důvodem pro krajským soudem zvolený způsob stanovení péče byl zejména opakovaný pohovor nezletilého s kolizním opatrovníkem, který se konal dne 9. 7. 2020 (viz č. l. 176 a 177 spisu) a při kterém nezletilý uvedl, že se nechce střídat a nechce, aby se to táta dozvěděl, protože by se zlobil, že ho dále nebaví jezdit tak daleko sem a tam, že by si přál být více u mámy a chvíli u táty a že by si přál mít jednu školku. K tomu připomínám, že v případě větší vzdálenosti mezi bydlišti rodičů musí soudy upravit styk mezi rodiči a dětmi tak, aby bylo v co nejširší míře hájeno právo dětí na výchovu od obou rodičů. Přitom je třeba si uvědomit, že dlouhé cestování nepředstavuje zátěž jen pro rodiče, ale zejména pro dítě samotné. Dojde-li již k tomu, že jeden z rodičů se odstěhuje do větší vzdálenosti z původního místa bydliště, obecné soudy nemohou ponechat tento aspekt stranou a musí jej zohlednit ve svém rozhodování o úpravě styku či vyživovací povinnosti [srov. náleze ze dne 29. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 2996/17 (N 104/89 SbNU 529); viz i náleze ze dne 2. 9. 2020 sp. zn. IV. ÚS 4156/19 (N 177/102 SbNU 57)].

3. Podle krajského soudu nezletilý potřebuje snadnou dostupnost matky, k čemuž v případě, že je u otce, nedochází, neboť vysloví-li nezletilý přání, že by chtěl zavolat mamince, otec to odmítá. Přisvědčil i argumentaci, že by nezletilý měl navštěvovat pouze jednu mateřskou školu, neboť od září 2020 se stane předškolákem, a že není v jeho zájmu, aby jeho předškolní vzdělávání bylo tříštěno. Rozhodl tak přesto, že při prvním pohovoru s kolizním opatrovníkem dne 1. 11. 2019 (viz č. l. 72 a 73 spisu) nezletilý sdělil, že se mu líbí v obou mateřských školách, že se těší na maminku i na tatínka a chtěl by u nich být stejně dlouho.

4. Z obsahu napadeného rozhodnutí se podává, že krajský soud blíže nezkoumal dopad cestování a stěhování na nezletilého, detailně nezjišťoval, jaký vliv má na nezletilého návštěva dvou různých předškolních zařízení, resp. zda by do budoucna bylo v jeho zájmu navštěvovat dvě různé školy, nezabýval se tím, že to byla matka, kdo se odstěhoval do místa vzdáleného od původního bydliště cca 80 km, aniž by jakýmkoliv způsobem otce o této skutečnosti informovala, celkový kontext případu blíže nezkoumal a omezil se toliko na konstatování, že vzhledem k nízkému věku nezletilého je pro něj aktuálně nejvhodnější výlučná péče matky coby hlavní pečovatelky, což však nebylo nijak blíže odůvodněno a z provedených důkazů tato skutečnost nevyplývá. Ač matka i otec navrhovali vypracování znaleckého posudku ke zjištění manipulace s nezletilým druhým rodičem, krajský soud tomuto jejich návrhu nevyhověl s tím, že by zpracování znaleckého posudku nevneslo do projednávané věci žádné novum. S tímto závěrem krajského soudu nemohu souhlasit, neboť znalecký posudek by mohl objasnit rozhodné skutečnosti z hlediska výkonu dosavadní péče oběma rodiči o nezletilého, schopností rodičů takovou péči zajišťovat, a zabezpečit tak náležitou výchovu nezletilého s přihlédnutím k jeho věku. Současně by mohl vyhodnotit dosavadní výsledky střídavé péče a přispět k rozhodnutí soudu z hlediska nejlepšího zájmu dítěte. Za situace, kdy oba rodiče jsou schopni o nezletilého řádně pečovat, jak bylo v řízení prokázáno a jak shledal i krajský soud, by musel být závěr o přidělení nezletilého do výlučné péče matky přesvědčivě odůvodněn, což se podle mého názoru v nyní posuzované věci nestalo. Ústavní soud v této souvislosti opakovaně připomíná, že v řízení ve věcech péče soudu o nezletilé postupují obecné soudy s ohledem na princip oficiality, a tedy jsou povinny provádět nejen důkazy navržené účastníky řízení, ale rovněž jiné důkazy, které jsou zásadní pro řádné zjištění skutkového stavu [srov. např. náleze ze dne 5. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 1835/12 (N 152/66 SbNU 289)].

5. Shora popsany nedostatek zjištění skutkového stavu má zjevně nepříznivý vliv na kvalitu odůvodnění ústavní stížností napadeného rozhodnutí. Ústavní soud přitom setrval

zdůrazňuje, že požadavek řádného a přesvědčivého odůvodnění představuje jeden ze základních atributů spravedlivého procesu, jehož dodržování má zaručit transparentnost a kontrolovatelnost rozhodování soudů a vyloučit nepřezkoumatelnost či dokonce libovůli v soudním rozhodování [srov. např. nálezy ze dne 4. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 113/02 (N 109/27 SbNU 213), ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (N 15/32 SbNU 131; 153/2004 Sb.) či ze dne 23. 2. 2006 sp. zn. III. ÚS 405/03 (N 45/40 SbNU 373)]. Tento požadavek je nepochybně zesílen právě v řízeních o úpravě výchovných poměrů k nezletilým, a to z důvodu obecné povinnosti soudů rozhodovat v nejlepším zájmu dítěte [srov. např. nálezy ze dne 2. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 4189/18 (N 202/97 SbNU 165)], resp. je o to naléhavější, dospěje-li odvolací soud, jako v nyní posuzovaném případě, k odlišnému závěru než soud nalézací [srov. např. nálezy ze dne 17. 5. 2016 sp. zn. I. ÚS 1437/15 (N 87/81 SbNU 449)].

6. Krajský soud napadeným rozhodnutím podle mého názoru nerespektoval práva stěžovatele a nezletilého zaručená v čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Rozhodnutí krajského soudu odporuje rovněž požadavku nejlepšího zájmu dítěte vyplývajícímu z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož má být předním hlediskem nejlepší zájem dítěte při jakékoli činnosti týkající se dětí, tím spíše v soudním řízení, ve kterém se rozhoduje o změně výchovného prostředí a svěřením dítěte do výlučné péče druhého rodiče.

7. Dodávám, že tímto názorem nevyjadřuji názor, do čí výchovy by měl být nezletilý svěřen. Zodpovědět tuto otázku by bylo i nadále úkolem krajského soudu, který však musí při svém rozhodování postupovat podle shora uvedených principů, což konkrétně znamená zabývat se blíže dopadem zjištěných okolností na vývoj nezletilého a jeho zájem. Byl-li nosným důvodem pro napadené rozhodnutí krajského soudu zjištěný názor nezletilého, bylo jeho povinností řádně vyhodnotit jeho relevanci a své závěry náležitě odůvodnit. Nikoli každý názor dítěte je možné považovat za rozhodný a směrodatný v konkrétní věci, když v každém jednotlivém případě je nutno přihlížet k věku, rozumovému a psychickému vývoji dítěte a k případnému jeho ovlivňování některým z rodičů či třetí osobou. Při úpravě styku je potřeba názor dítěte zohledňovat velmi citlivě, neboť dítě samo nemusí být, a to dokonce i ve vyšším věku (např. přesahujícím dvanáct let) schopno plně odhadnout dopad svého postoje ke styku s rodičem, a to zejména s ohledem na osobní zainteresovanost a emoční náročnost rodinných vztahů. Argumentaci názorem dítěte pak nelze nadužívat zejména u malých dětí (srov. Malá, J. In: Melzer, F., Tégl, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek IV. § 655–975 (Díl 2). Praha: Leges, 2016, s. 1504; dále viz i Kocourková In: Vymětal, J. a kol. Speciální psychoterapie. 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2007).

II. Usnesení

Usn. č. 18
Participační práva dítěte
(sp. zn. II. ÚS 2598/20 ze dne 10. listopadu 2020)

I. Součástí participačních práv dítěte (čl. 3 a 12 Úmluvy o právech dítěte) je jeho právo být náležitě informováno, o čem bude jednání vedeno a jak bude s jeho názorem naloženo, a svobodně se rozhodnout, zda se k věci chce či nechce vyjádřit. Mělo by být též zabráněno opakovanému slyšení dítěte ke stejným otázkám, zejména pokud je to pro něj stresující a nepříjemné.

II. Nepřistoupil-li obecný soud v opatrovnické věci k výsledku nezletilých dětí, pokud tyto věrohodně prohlásily, že si nepřejí být před soudem slyšeny, nelze konstatovat ani porušení práv dětí, ani porušení práv rodiče. Bylo-li by dítě nuceno k vyjádření před soudem, ačkoli si to nepřeje, bylo by to porušením čl. 3 i 12 Úmluvy o právech dítěte.

Usnesení

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka) a ze soudců Ludvíka Davida a Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. P., zastoupeného Mgr. Martinem Urbáškem, advokátem, se sídlem Bráfova tř. 764/50, Třebíč, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. června 2020 č. j. 37 Co 79/2019-244 takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatel podává proti v záhlaví označenému rozhodnutí ústavní stížnost. Tvrdí, že jím byly porušeny jeho ústavně zaručené práva a svobody garantované čl. 6 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 32 odst. 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, to vše s přihlédnutím k čl. 3 odst. 1 a čl. 18 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. června 2020 č. j. 37 Co 79/2019-244 (dále jen „napadený rozsudek“) a své úřední činnosti Ústavní soud zjistil, že se stěžovatel před obecnými soudy domáhal svěřením svých tří nezletilých dětí do střídavé péče. Napadený rozsudek je výsledkem odvolacího řízení, v němž Krajský soud v Brně opětovně rozhodoval po vydání kasačního nálezu Ústavního soudu ze dne 29. října 2019 sp. zn. III. ÚS 2396/19 (N 180/96 SbNU 263; dále jen „kasační nález“), kterým byl jeho dřívější rozsudek zrušen k ústavní stížnosti téhož stěžovatele. Ústavní soud v kasačním nálezu Krajskému soudu v Brně uložil, aby se v dalším řízení 1. řádným způsobem vypořádal se stěžovatelovou argumentací v příloze odvolání, která směřovala proti znaleckému posudku, a na tuto argumentaci náležitě reagoval, aby 2. umožnil přinejmenším těm nezletilým dětem, které jsou starší 12 let, projevit svůj názor přímo před soudem, budou-li ochotny jej projevit,

a aby 3. vycházel z toho, že zhoršená komunikace mezi rodiči může tvořit překážku střídavé péče jen ve výjimečných případech, v nichž ani pokusy o nápravu ze strany soudů nevedly ke zlepšení komunikace.

3. Napadeným rozsudkem vydaným po kasačním nálezu Ústavního soudu byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Třebíči ze dne 3. prosince 2018 č. j. 11 Nc 1074/2017-91 ve výrocích IV, V a VII (výrok I napadeného rozsudku), jimiž bylo rozhodnuto o svěřeni nezletilých dětí pro dobu po rozvodu do péče matky, o výši výživného a o nákladech řízení. Dále bylo napadeným rozsudkem rozhodnuto o výši dlužného výživného a o nákladech odvolacího řízení (výroky II až IV napadeného rozsudku).

4. Vzhledem k delšímu časovému odstupu od vypracování dřívějšího znaleckého posudku odvolací soud přistoupil k zadání nového znaleckého posudku, který nebyl rodiči ani kolizním opatrovníkem v průběhu řízení zpochybněn, a tak z něho při svém rozhodování vycházel, nebera v potaz již zmíněný dřívější znalecký posudek. Z psychologického vyšetření dětí při zpracovávání nového znaleckého posudku a z jejich pohovoru s kolizním opatrovníkem odvolací soud dále zjistil, že nezletilé děti vyjádřily přání neprojevoval svůj názor před soudem, k jejich výsledku tedy nepřistoupil. Ke zhoršené komunikaci mezi rodiči jako možné překážce svěřeni nezletilých dětí do střídavé péče odvolací soud uvedl, že nedostatečná komunikace rodičů bydlících ve stejné obci, ale na různých místech není pro jeho rozhodnutí zásadní.

5. Odvolací soud svěřil nezletilé děti do péče matky s poukazem na „zásadní potřebu zachování stávajícího a déletrvajícího stavu s důrazem na kolektivní a neovlivňované a uvědomělé rozhodnutí“ nezletilých dětí, což vyplynulo jak z nového znaleckého posudku, tak z pohovorů kolizního opatrovníka s nezletilými dětmi.

II. Stěžovatelova argumentace

6. Stěžovatel namítá, že odvolací soud po vydání kasačního nálezu rozhodl opět nesprávně na základě vadného (neúplného) hodnocení důkazů i relevantních skutečností bez odpovídajícího zohlednění judikatury Ústavního soudu. Stěžovatel má za to, že odvolací soud ustanovením nového soudního znalce a zpracováním nového znaleckého posudku fakticky rezignoval na řešení stěžovatelových výhrad k předchozímu znaleckému posudku. Stěžovatel sice k novému znaleckému posudku výhrady neměl, neboť se domnívá, že znalec vše vyhodnotil adekvátně a řádně, na některé závěry ovšem chtěl odvolací soud upozornit, aby k nim soud při rozhodování přihlédl. Dále stěžovatel odvolacímu soudu vytýká, že ani v novém odvolacím řízení neprovedl výslech nezletilých dětí, které se tak vyjadřovaly pouze před kolizním opatrovníkem a při vypracovávání nového znaleckého posudku.

7. Stěžovatel dále namítá, že pro svěřeni nezletilých dětí do střídavé péče existují ideální předpoklady. V této souvislosti poukazuje na premisu střídavé péče vyplývající např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 [(N 105/73 SbNU 683); všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto usnesení jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>] a čtyři objektivní hodnotící kritéria pro svěřeni dítěte do střídavé péče. Těmito kritérii se odvolací soud dle stěžovatele „v podstatě vůbec nezabýval“. V případě, že oba rodiče naplňují tato kritéria zhruba stejnou měrou, podotýká stěžovatel, je třeba vycházet z premisy, že zájmem dítěte je, aby bylo především v péči obou rodičů.

III. Hodnocení Ústavního soudu

8. Ústavní soud na základě ústavní stížnosti a napadeného rozsudku dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

9. Podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů senát mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh

odmítne, jde-li o návrh zjevně neopodstatněný. Podle § 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu musí být usnesení o odmítnutí návrhu písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné.

10. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti. Není součástí soustavy obecných soudů a nepřísluší mu právo zasahovat do jejich rozhodovací činnosti, nejde-li o otázky ústavněprávního významu. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení a rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3624/15 ze dne 26. 1. 2016). Ústavní soud zruší napadené rozhodnutí také tehdy, jedná-li se o projev libovůle, svévole nebo jsou-li právní závěry v extrémním rozporu se skutkovými zjištěními [srov. např. nálezy sp. zn. II. ÚS 312/15 ze dne 9. 2. 2016 (N 28/80 SbNU 375), nálezy sp. zn. III. ÚS 922/09 ze dne 11. 6. 2009 (N 143/53 SbNU 759) či usnesení sp. zn. I. ÚS 1010/15 ze dne 11. 2. 2016].

11. Ústavní soud ve svých rozhodnutích setrvale upozorňuje, že v rodinněprávních věcech zasahuje pouze v případech skutečně extrémních. Je na opatrovnických soudech, aby posoudily konkrétní aktuální okolnosti každého případu a přijaly odpovídající opatření (rozhodnutí). Ústavnímu soudu nepřísluší činit závěry o tom, kterému z rodičů má být dítě svěřeno do péče, jaký má být rozsah styku nezletilého s druhým z rodičů, jak vysoké má být výživné, ani hodnotit dříve v řízení provedené důkazy; jeho úkolem je pouze posoudit, zda soudy svými rozhodnutími nevybočily z mezí ústavnosti. Je přitom nutno vzít v úvahu, že jsou to právě obecné soudy, které mají ke všem účastníkům řízení nejbližší, provádějí a hodnotí důkazy, komunikují s účastníky a osobami dalšími, relevantními pro řízení, z čehož si vytvářejí racionální úsudek, a vynášejí tak relevantní skutkové závěry z bezprostřední blízkosti jádra řešené věci. Vztáhne-li pak obecný soud své právní závěry k vykonaným skutkovým zjištěním a poskytne-li pro ně přezkoumatelné a logické odůvodnění, přičemž vyjde z nikoli nedostatečného rozsahu dokazování, není možné hodnotit postup soudu jako neústavní (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1740/19 ze dne 10. 12. 2019).

12. Jakkoliv stěžovatel argumentuje judikaturou v případech, jež hodnotí jako skutkově obdobné, Ústavní soud připomíná, že obecné soudy hodnotí každý případ rozhodování o péči o nezletilého optikou nejlepšího zájmu dítěte. V posuzované věci byl napadený rozsudek odůvodněn způsobem, který z mezí ústavnosti nevybočuje. Odvolací soud hodnotil nejlepší zájem nezletilých dětí způsobem, jemuž z ústavněprávního hlediska není co vytknout. Vzal v potaz zejména potřebu zachování stávajícího déletrvajícího stavu a poukázal na neovlivňované a uvědomělé rozhodnutí nezletilých dětí (ve věku 13 a 11 let v době rozhodování odvolacího soudu). Ze znaleckého posudku odvolací soud zjistil, že na rozhodnutí dětí setrvat u matky má vliv více faktorů, zejména vazba na matku a snaha uchovat stávající stav, tedy nenarušit vztahy ani s matkou, ani s otcem. Při svém pohovoru s kolizním opatrovníkem se nezletilé děti vyjádřily též v tom smyslu, že chtějí mít pouze jedno místo, kde budou bydlet, a za otcem kdykoli docházet, čehož i často v týdnu využívají (matka i otec dokonce bydlí ve stejné ulici). U matky se nezletilé děti dle svých vyjádření rovněž cítí ve větším klidu a bezpečí. Kolizní opatrovník ve svém stanovisku dále uvedl, že rozumová a vývojová úroveň nezletilých dětí je na takové úrovni, že již samy umí zhodnotit, co je pro ně nejlepší.

13. Namítá-li tedy stěžovatel, že se odvolací soud čtyřmi objektivními hodnotícími kritérii pro rozhodnutí o péči o dítě „v podstatě vůbec nezabýval“, nelze mu přisvědčit. Mezi kritéria, která musí obecné soudy z hlediska nutnosti rozhodovat v nejlepším zájmu dítěte

v řízení o úpravě výchovných poměrů vzít v potaz, patří zejména 1. existence pokrevního pouta mezi dítětem a osobou usilující o jeho svěření do péče; 2. míra zachování identity dítěte a jeho rodinných vazeb v případě jeho svěření do péče té které osoby; 3. schopnost osoby usilující o svěření dítěte do péče zajistit jeho vývoj a fyzické, vzdělávací, emocionální, materiální a jiné potřeby; a 4. přání dítěte (srov. již citovaný nálezn sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014, bod 19). Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom vyplývá, že odvolací soud se těmito kritérii zabýval a shledal, že zejména čtvrté kritérium, tedy přání nezletilých dětí, za jejich současného vyššího věku a vyspělosti, je naplňováno setrváním v péči matky. Za těchto okolností tak Ústavní soud v posuzovaném případě neshledal důvod opravňující jeho zásah.

14. Namítá-li stěžovatel porušení participačních práv svých nezletilých dětí, Ústavní soud se s touto námitkou rovněž neztotožnil. Ústavní soud předně zdůrazňuje, že tato práva jsou osobními právy dotčených dětí, a nikoli právem jejich rodičů či jiné osoby na to, aby dítě bylo v řízení vyslechnuto ať přímo před soudem, či jinak [srov. nálezn sp. zn. II. ÚS 4247/18 ze dne 17. 5. 2019 (N 81/94 SbNU 104), bod 27].

15. V projednávaném případě dále nelze odhlédnout od toho, že po vydání kasačního nálezu byl názor nezletilých dětí ohledně jejich vztahu k rodičům, jimi preferované úpravy výchovných poměrů a jejich zájmu vypovídat před soudem zjišťován opakovaně, a to ze strany soudního znalce i kolizního opatrovníka. To může být v tak citlivé záležitosti a v takové intenzitě pro děti značně nepříjemné a stresující. Ústavní soud připomíná, že dítě, které je schopno formulovat své názory, má právo se vyjádřit ke všem záležitostem, které se jej dotýkají, přitom jeho názorům musí být věnována odpovídající pozornost (v souladu s čl. 12 Úmluvy o právech dítěte). Podstatou takového participačního práva dítěte přitom je, aby nebylo vyloučeno z rozhodování o své osobě a různých aspektech svého života, aby se cítilo součástí tohoto rozhodování a nebylo jen pasivním příjemcem rozhodnutí o sobě sama. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že v řízení, které 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. nálezn sp. zn. II. ÚS 1945/08 ze dne 2. 4. 2009 (N 80/53 SbNU 11), bod 17; nálezn sp. zn. II. ÚS 2866/17 ze dne 28. 2. 2018 (N 39/88 SbNU 535), bod 44; či nálezn sp. zn. II. ÚS 725/18 ze dne 8. 10. 2018 (N 165/91 SbNU 61), bod 48)]. Na dítě tak nelze pohlížet ani jako na jakýsi „způsobilý důkazní prostředek“ sloužící rodičům v opatrovnických věcech, nýbrž jako na citlivou a potenciálně zranitelnou lidskou bytost. Možnost se v řízení svobodně vyjádřit je přitom právem, nikoli povinností dítěte (viz citované nálezy sp. zn. II. ÚS 2866/17 ze dne 28. 2. 2018, bod 50; a sp. zn. II. ÚS 725/18 ze dne 8. 10. 2018, bod 55). V souladu s popsáním pojetím participačních práv dítěte je pak také třeba zásadně respektovat případné přání dítěte nebýt slyšeno přímo před soudem, ale vyjádřit svůj názor například před kolizním opatrovníkem či znalcem, který jej pak přetlumočí soudu (k tomu viz i Pokyny Výboru ministrů Rady Evropy o justici vstřícné k dětem, ze dne 17. 11. 2010, bod 115 důvodové zprávy, dostupné na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5f031e5d-9f09-11e5-8781-01aa75ed71a1/language-cs>). Výkon participačních práv nemá být pro dítě stresující či nepříjemnou zkušeností.

16. Cílem participace dítěte při soudním jednání, zaručené čl. 3 a 12 Úmluvy o právech dítěte, je umožnit dítěti zapojení do rozhodování o své záležitosti, jakož i poskytnout mu informace a podporu, které snižují úzkost z úředních jednání i jejich závěrů, které mají konkrétní dopad na život dítěte. Součástí participačních práv dítěte je rovněž právo být náležitě informováno, o čem bude jednání vedeno a jak bude s jeho názorem naloženo, a svobodně se rozhodnout, zda se k věci chce či nechce vyjádřit, případně před jakou osobou či orgánem chce sdělit svůj názor, stanovisko či přání. Mělo by být též zabráněno

opakovanému slyšení dítěte ke stejným otázkám, zejména pokud je to pro něj stresující a nepříjemné.

17. Ústavní soud konstatuje, že odvolací soud v projednávaném případě výše uvedeným závěrům dostál, neboť postupoval v souladu s čl. 3 a 12 Úmluvy o právech dítěte, a z tohoto hlediska mu nelze nic vytknout. Nepřistoupí-li obecný soud v opatrovnické věci k výsledku nezletilého dítěte, které předtím věrohodně prohlásilo, že si nepřeje být před soudem slyšeno, nelze konstatovat ani porušení práv dítěte, ani porušení práv rodiče. Bylo-li by dítě nuceno k vyjádření před soudem, ačkoli si to nepřeje, bylo by to porušením čl. 3 i 12 Úmluvy o právech dítěte.

18. Kritizuje-li dále stěžovatel odvolací soud pro ustanovení nového znalce a vypracování nového znaleckého posudku, vůči němuž neměl během odvolacího řízení žádné výhrady ani sám stěžovatel, ani nikdo jiný, jeví se Ústavnímu soudu tato námitka ryze účelová. Odvolacímu soudu nelze smysluplně vytýkat, že vycházel z nového znaleckého posudku, který ostatně i sám stěžovatel považuje za řádně a adekvátně zpracovaný; či že se nevypořádal s námitkami stěžovatele proti předchozímu znaleckému posudku, který ovšem již v odvolacím řízení nebyl použit a brán v potaz – takový postup odvolacího soudu z povahy věci nemůže založit zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele.

19. Ústavní soud proto ze všech výše uvedených důvodů ústavní stížnost odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.